

# **Mineralenmanagement in beleid en praktijk**

## **Een Evaluatie van Beleidsinstrumenten in de Meststoffenwet (EMW 2004)**

F.B. Hubeek  
D.W. de Hoop

Met medewerking van:  
Bureau Heffingen  
Centraal Bureau voor de Statistiek  
Erasmus Universiteit Rotterdam  
Milieu- en Natuurplanbureau  
Wageningen Universiteit en Researchcentrum

Projectcode 30084

Mei 2004

Rapport 3.04.09

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- ☐ Wettelijke en dienstverlenende taken
- ☐ Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- ☒ Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- ☐ Ruimte en Economie
- ☐ Ketens
- ☐ Beleid
- ☐ Gamma, instituties, mens en beleving
- ☐ Modellen en Data

Mineralenmanagement in Beleid en Praktijk; een Evaluatie van Beleidsinstrumenten van de Meststoffenwet (EMW 2004)

Hubeek, F.B. (red.), D.W. de Hoop

Den Haag, LEI, 2004

Rapport 3.04.09; ISBN 90-5242-914-6; Prijs € 35,- (inclusief 6% BTW)

221 p., fig., tab., bijl.

In opdracht van de stuurgroep Evaluatie Meststoffen Wet 2004 van de Ministeries van LNV, VROM en V&W worden in dit achtergrondrapport de onderzoeksresultaten weergegeven van de ex post evaluatie, uitgevoerd door het LEI, naar de werking van drie instrumenten van de Meststoffenwet, het Minas-, het MAO- en het Rechtenstelsel. Deze lessen uit het verleden zullen ter ondersteuning dienen bij de beleidsformulering van een instrument op basis van gebruiksnormen met een ondersteunend stelsel als MAO of Rechten.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2004

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- ☒ toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- ☐ niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.



# Inhoud

	Blz.
<b>Woord vooraf</b>	7
<b>Samenvatting</b>	9
<b>1. Inleiding</b>	13
1.1 Doel studie	13
1.2 Eisen uitvoering	13
1.3 Verantwoordelijkheid voor de evaluatie	14
1.4 Leeswijzer	15
1.4.1 Paragraaf 3.1 Doelbereik en doeltreffendheid Minas	15
1.4.2 Paragraaf 3.2 Doelbereik en doeltreffendheid Rechten	16
1.4.3 Paragraaf 3.3 Doelbereik en doeltreffendheid MAO's	16
1.4.4 Paragraaf 3.4 Beoogde en niet-beoogde effecten instrumenten Meststoffenwet	16
1.4.5 Paragraaf 4.1 Uitvoering en handhaving Minas	17
1.4.6 Paragraaf 4.2 Uitvoering en handhaving MAO's	18
1.4.7 Paragraaf 4.3 Uitvoering en handhaving Rechten	18
1.4.8 Paragraaf 4.4 Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid van de Meststoffenwet	19
1.4.9 Hoofdstuk 5 Uitvoeringslasten en doelmatigheid van de uitvoering	19
<b>2. Beleid en mineralenmanagement</b>	20
2.1 Ontwikkeling Meststoffenwet	20
2.2 Doelstellingen van de de drie instrumenten	20
2.2.1 Doelstelling Minas	20
2.2.2 Doelstelling MAO	21
2.2.3 Doelstelling Rechten	22
2.3 Werking van de drie instrumenten	22
2.3.1 Minas en Gebruiksnormen	22
2.3.2 Dierrechten	23
2.3.3 MAO	23
2.4 Methodologisch kader	24
2.4.1 Invalshoek	24
2.4.2 Aanpak	26
2.4.3 Theorieën en modellen	30
<b>3. Effecten van instrumenten meststoffenwet</b>	34
3.1 Doelbereik en doeltreffendheid Minas	34
3.1.1 Beantwoording onderzoeksvragen Minas	35

	Blz.
3.1.2 Resultaten onderzoek	36
3.2 Doelbereik en doeltreffendheid Rechten	64
3.2.1 Beantwoording onderzoeksvragen Rechten	64
3.2.2 Resultaten onderzoek	65
3.3 Doelbereik en doeltreffendheid MAO's	74
3.3.1 Beantwoording onderzoeksvragen	75
3.3.2 Resultaten onderzoek	76
3.4 Beoogde en niet-beoogde effecten instrumenten Meststoffenwet	86
3.4.1 Beantwoording onderzoeksvragen	86
3.4.2 Resultaten onderzoek	89
<b>4. Uitvoering en handhaving</b>	112
4.1 Uivoering en handhaving Minas	112
4.1.1 Beantwoording onderzoeksvragen	113
4.1.2 Resultaten onderzoek	114
4.2 Uitvoering en handhaving MAO's	124
4.2.1 Beantwoording onderzoeksvragen	124
4.2.2 Resultaten onderzoek	126
4.3 Uitvoering en handhaving Rechten	133
4.3.1 Beantwoording onderzoeksvragen	133
4.3.2 Resultaten onderzoek	134
4.4 Uitvoering, handhaafbaarheid en draagvlak van instrumenten	146
4.4.1 Beantwoording onderzoeksvragen	146
4.4.2 Resultaten onderzoek	148
<b>5. Uivoeringslasten en doelmatigheid van de uitvoering</b>	176
5.1 Beantwoording onderzoeksvragen	176
5.2 Resultaten onderzoek	181
<b>Literatuur</b>	187
<b>Bijlage(n)</b>	
1. Definities	191
2. Toelichting uitgangspunten kwantitatieve analyse ex post: dataset BHF	194
3. Toelichting uitgangspunten kwantitatieve analyse ex post: dataset Informatienet	200
4. Enquête	203
5. Responsanalyse	215
6. Deskundigen	220

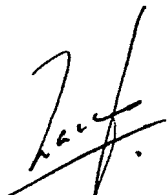
## Woord vooraf

Het Nederlandse mestbeleid is sterk in transformatie, mede ingegeven door de Europese richtlijn om de bodemgesteldheid en de waterkwaliteit te verbeteren. In 1998 is door de Nederlandse overheid het Minas-stelsel geïntroduceerd dat evenwichtsbemesting op bedrijfsniveau beoogt, zodat het milieu niet meer belast wordt dan dat het zelf kan dragen. Daarnaast zijn in 1998 voor de varkenshouderij de mestproductierechten omgezet in Varkensrechten onder de Wet Herstructurering Veehouderij (WHV). In 2001 volgde eenzelfde regeling voor de pluimveehouderij met de introductie van Pluimveerechten. Het MAO-stelsel geldt vanaf 2002 met de intentie om op termijn het Rechtenstelsel te vervangen. Net als het Rechtenstelsel beoogt het MAO-stelsel beheersing van de mestproductie naast een verlaging van de druk op de mestmarkt.

Deze evaluatie is door het LEI op verzoek van de stuurgroep Evaluatie Meststoffenwet 2004 uitgevoerd. In dit achtergrondrapport worden de onderzoeksresultaten weergegeven van de onderzoeksvragen zoals deze door de stuurgroep EMW 2004 geformuleerd zijn. Deze ex post evaluatie is uitgevoerd in samenwerking met Bureau Heffingen (BHF), het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR), het Milieu- en Natuurplanbureau (MNP) en Wageningen Universiteit en Researchcentrum (WUR). De resultaten worden opgenomen in het syntheserapport dat door het MNP uitgebracht zal worden. Ook zijn de resultaten uit dit rapport opgenomen in de co-vernotitie (Hoop en Hubeek, 2004) waarin integraal de vragen met betrekking doelbereik, doeltreffendheid en doelmatigheid beantwoord worden.

De totstandkoming van dit rapport heeft plaatsgevonden binnen een gepland tijdsbestek en in overleg met de opdrachtgever waarbij het LEI de verantwoordelijkheid heeft voor de wetenschappelijke integriteit en de resultaten die zijn opgenomen in dit rapport. De gehanteerde multidisciplinaire benadering heeft plaats kunnen vinden door de inzet van meerdere onderzoekers van diverse gespecialiseerde uitvoerings- en onderzoeksinstituten. Dank gaat in het bijzonder uit naar de bijdragen van Hero Klinker (BHF), Marco van Veller (CBS), Johan Wempe (EUR) en Martha van Eerd (MNP). Ook medewerkers van het LEI hebben deelonderzoeken uitgevoerd waarvoor met name dank aan Geerte Cotteleer, Co Daatselaar, Gerben Doornewaard, Marga Hoogeveen, Harry Luesink, Lennard Mokveld, Henri Prins en Jan Willem van der Schans. De inhoud van de evaluatie had niet zo rijk aan informatie kunnen zijn zonder de medewerking van ondernemers aan de enquête. Aan de geënquêteerde agrariërs die wij om reden van privacy niet bij naam kunnen noemen, zijn wij dank verschuldigd voor hun inbreng. Meerdere mensen zijn daarnaast geïnterviewd en experts hebben hun ervaringen ingebracht in deze materie (zie bijlage 6).

Wij danken hen voor het delen van hun ervaringen en de tijd die zij beschikbaar hebben gesteld voor de interviews en de adviezen.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'L.C. Zachariasse', written in a cursive style.

Prof.dr.ir. L.C Zachariasse  
Algemeen directeur LEI B.V.



## Samenvatting

In opdracht van de stuurgroep Evaluatie Meststoffenwet 2004 is aan het LEI gevraagd de drie instrumenten van de meststoffenwet, Minas, MAO en Rechten, ex post en ex ante te evalueren. In dit achtergrondrapport worden de onderzoeksresultaten weergegeven van de ex post evaluatie. De beleidsevaluatie is uitgevoerd in samenwerking met CBS, BHF, EUR en MNP-RIVM en in meerdere deelonderzoeken opgesplitst. Er is gebruikgemaakt van kwalitatieve en kwantitatieve onderzoeksmethoden vanuit een gecombineerde aanpak van de instrumentele en het interactieve paradigma. Bij de beantwoording van de vraag of de instrumenten effectief zijn geweest is voornamelijk gebruikgemaakt van kwantitatieve data van het LEI, CBS, BHF en Praktijkcijfers. Daarnaast is middels een enquête onder agrariërs inzicht verkregen in verklarende factoren en de beleving van de ondernemers. Aan experts en ervaringsdeskundigen is gevraagd een bijdrage te leveren aan de opzetten van de invalshoek en het verklaren van de bevindingen. Gebleken is dat de N- en P-overschotten aanzienlijk zijn gedaald sinds 1997 met respectievelijk 119 en 13 miljoen kg waar bij de grondgebonden sectoren, akkerbouw en extensieve melkveehouderij, de grootste vorderingen zijn geboekt. Het gebruik van stikstofkunstmest is sterk gedaald terwijl het gebruik van fosfaatkunstmest nagenoeg gelijk is gebleven.

Het Minas-stelsel heeft hier een grote bijdrage aan gehad. Ook heeft het geleid tot meer zicht op de mineralenhuishouding waarbij met name operationele maatregelen zijn genomen om onder de verliesnormen te presteren. Aanpassingen in de bedrijfsvoering hebben plaatsgevonden bij voer, grasland, productie en product. In de intensieve veehouderij, met name pluimvee en varkens, is een ander beeld zichtbaar. Hier worden de verliesnormen op papier vooralsnog niet gehaald alhoewel er wel sterke verbetering zichtbaar is. Daar zijn nagenoeg geen milieubevorderende maatregelen genomen anders dan logistieke maatregelen en de afvoer van mest te vergroten. Het blijkt dat verschillen in het wel of niet behalen van verliesnormen grotendeels verklaard kunnen worden door meeftouten in de intensieve veehouderij, de afwachtende en anticiperende houding van de ondernemers zelf en weersomstandigheden.

Het Rechtenstelsel dat grenzen stelt aan de omvang van de Nederlandse veestapel heeft een beperkende werking gehad op de omvang van de veestapel c.q. mestproductie welke in 2001 verlaagd was tot 184 miljoen kg, de melkveehouderij uitgezonderd welke meer beperkt wordt door een ander productierecht, de melkquota. Wanneer marktontwikkelingen niet gunstig zijn, worden rechten onderbenut. Dit is met name in de varkenshouderij het geval geweest. In 2001 kon de varkenshouderij nog voor 0,8% aan rechten benutten en de pluimveehouderij voor 4,1%.

Het MAO-stelsel dat diende ter ondersteuning van het hoofdinstrument Minas om de mestproductie te beheersen, is niet effectief gebleken, daar er ruim voldoende aan- en afzetruimte in Nederland beschikbaar was. Het gebrek aan transparantie op de mestmarkt heeft de kosten voor de mestafzet de eerste twee jaren sterk verhoogd. Er zijn voor 95,6 miljoen kg N MAO-contracten afgesloten dat voor 9% uit loze contracten blijkt te bestaan.

De erkende tussenhandelaren hebben ervoor gezorgd dat de registratie en handel in MAO-contracten is geprofessionaliseerd en zij nemen de verantwoordelijkheid over van de veehouder om de mest daadwerkelijk af te zetten. De omvang van export en mestverwerking is in 2002 24,5 miljoen N. Export wordt verkozen wanneer dat financieel aantrekkelijker is dan afzet in Nederland. Dat geldt met name voor de pluimveesector en in mindere mate voor de varkenshouderij. Mestverwerking wordt verkozen vanwege de mogelijkheid tot langdurige contracten en stabiliteit van mestafzet.

Ondernemers hebben vanwege de noodzakelijke aanpassingen in de bedrijfsvoering waarbij het gebruik van dierlijke mest en totale mest is teruggebracht, kosten moeten maken en concessies moeten doen in de opbrengst. Alhoewel over het gemiddelde genomen geen nadelige bedrijfseconomische effecten van Minas zichtbaar zijn, stellen ondernemers dat er wel verliezen en winsten worden ervaren. In de akkerbouw wordt met name een positief effect op het inkomen ervaren en bij de veehouders een negatief effect dat grotendeels is toe te wijzen aan de stijgende mestafzetkosten en volgens de ondernemers aan de verlaging van de productieopbrengsten. Vanwege de druk op de bedrijfsvoering acht een kwart van de ondernemers het acceptabel dat er hier en daar regels gebogen worden. Van alle drie instrumenten wordt gevonden dat het met veel tijd en kosten aan administratie gepaard gaat. Het Minas-stelsel komt nog als meest positieve naar voren verklaarbaar vanuit de gedachte dat dit stelsel inzicht biedt in de mineralenhuishouding en hiermee tot kostenbesparingen kan leiden. De instrumenten hebben op sociaal-psychologisch vlak geleid tot gevallen van eco-inefficiënt ondernemen, vermindering draagvalk van beleid, afwachtende en anticiperende houding en een voorkeur voor operationele investeringen. Met name de stapeling van wetgeving en hoeveelheid aanpassingen van de stelsels in combinatie met een onzeker toekomstbeeld hebben tot bovenstaande gevallen geleid.

Wanneer gekeken wordt naar de relatie tussen behaalde resultaten en kenmerken van de instrumenten middels kwantitatief onderzoek is het volgende geconstateerd. De kenmerken van het Minas-stelsel die bekeken zijn, zijn rekenfactoren en forfaits, mineralenboekhouding, heffingen en verfijnd en forfaitair spoor. De rekenfactoren en forfaits beogen de werkelijkheid zoveel mogelijk te benaderen. In de varkenshouderij is reeds gecorrigeerd voor geconstateerde structurele afwijkingen. Wat grondsoorten betreft zijn de grootste verschillen tussen forfaitaire en werkelijke N-afvoer waarneembaar in de zand-, dal- en lössgebieden. De boekhouding wordt in het algemeen door de ondernemers goed bijgehouden, veelal uitbesteed. Bij 10 à 15% worden afwijkingen van de voorschriften geconstateerd. Aan totale heffing is in 2002 aan 14.590 mestnummers totaal meer dan 142 miljoen euro opgelegd, gemiddeld 10.000 euro per mestnummer. Naar alle waarschijnlijkheid zal vanwege de mogelijkheid tot saldooverevening tot 2006 het merendeel nog verrekend worden met andere jaren. Van de aangiften is 89,3% verfijnd en het overige is forfaitair. Het verfijnde spoor is (ondanks de administratieve last) aantrekkelijker wanneer onder de verliesnorm kan worden gepresteerd. Bovendien zijn er secundaire voordelen vanwege inzicht in mineralenmanagement.

De kenmerken van het MAO-stelsel die bekeken zijn, zijn registratie MAO's, perceelsregistratie, afsluiten MAO's, erkenningssystematiek, mestverwerking en export. Er was voldoende afzetruimte in Nederland en er zijn meer dan voldoende MAO's afgesloten. Het merendeel wordt voorafgaand aan het lopende jaar afgesloten, waarbij in 2003 32,26%

niet voortijdig was afgesloten met aan het eind van het jaar 7,5% onvoldoende aanvullende MAO's. De registratieprocedure van percelen is bekend bij de ondernemers, maar vanwege procedure- en communicatieproblemen niet altijd even vlot verlopen. Vereenvoudiging van registratie is mogelijk door terugbrengen van hoeveelheid opgaven, harmoniseren van ICT-systemen en instellen eigen belang voor ondernemer. De tussenhandelaar neemt veelal de administratie en registratie van MAO's op zich. Geconstateerd is dat de procedure niet naar volle tevredenheid functioneert dat veel correcties achteraf tot gevolg heeft. De administratieve meststroom komt niet overeen met de werkelijke meststroom waardoor de marktwerking wordt gehinderd. De tussenhandelaar en de intrede van de erkenningssystematiek heeft de mestdistributie geprofessionaliseerd en de administratieve lasten voor een deel uit handen van de uitvoeringsinstanties overgenomen. Het fraudeprobleem is er echter niet mee opgelost. De hoeveelheid mestverwerking is sinds 1998 nagenoeg gelijk gebleven, circa 5 miljoen kg N. De hoeveelheid export is na een daling tot 1997 sinds 1998 sterk toegenomen van circa 10 miljoen kg N tot circa 20 miljoen kg N. De stijging is ingezet bij de introductie van Minas en bij de stijging van mestafzetkosten. Voor met name pluimveehouders en in lichte mate voor varkenshouders is export financieel aantrekkelijker dan afzet in Nederland.

Van het Rechtenstelsel zijn de volgende kenmerken bekeken: het uitbreidingsverbod, registratievoorschriften en verplaatsingen. Er zijn enkel gevallen voorgelegd aan de rechter waar het aantal dieren het aantal Rechten overtreft. Dit betreft met name varkenshouders in Zeeland en pluimveehouders die met pachtconstructies of zonder de Rechten wel stellen in hun gelijk te zijn het vee te houden. De registratievoorschriften worden in het algemeen gevolgd waarbij echter wel fouten worden geconstateerd. Verder zijn er geen zogenoemde verboden verplaatsingen geconstateerd onder de 10% verhandelde Dierrechten. De naleving van verplaatsingsregels is groot onder de ondernemers. Bij verplaatsing is 1,5% van de pluimveerechten en 4% van de varkensrechten afgeroomd, ook bij verplaatsingen naar een ander gebied binnen één bedrijf.

De uitvoering en handhaving van de drie instrumenten door uitvoeringsinstanties van de overheid, met name AID, BHF, DBR en OM, is middels diepte-interviews geëvalueerd. De uitvoering van de meststoffenwet wordt gekenmerkt door in een kort tijdsbestek de introductie van meerdere instrumenten met meer dan 40 aanpassingen met introductie- en opstartproblemen en een toename van administratieve lasten. Het aanpassingsvermogen van de uitvoeringsinstanties om hiermee om te gaan en verbeteringen aan te brengen is groot. Desalniettemin heeft dit proces het draagvlak onder ondernemers nadelig beïnvloed. De trajecten naar harmonisering en integratie van informatiestromen en databestanden is niet soepel verlopen en zal na afronding naar verwachting een deel van de administratieve lasten van zowel de uitvoering als de ondernemers terugdringen. Communicatie met de ondernemers en de voorlichting van het LNV-loket hebben een belangrijke taak gehad en bijgedragen tot goed geïnformeerde ondernemers en tot het terugdringen van registratiefouten. Minas is complex in de uitvoering gebleken en het MAO- en Rechtenstelsel wordt steeds efficiënter uitgevoerd.

De handhaving van de instrumenten bestaat uit administratieve en fysieke controles. Bij Minas worden administratief kruiscontroles van bestanden uitgevoerd om overtredingen op te sporen. Vanwege de complexe structuur en het fiscale karakter is de handhaving niet eenvoudig. Het Rechtenstelsel wordt strafrechtelijk gehandhaafd met administratieve

en fysieke controles waar bij geconstateerde overtredingen een gerechtelijke procedure kan worden opgestart. Het MAO-stelsel wordt administratief gehandhaafd door mestafleverbewijzen en vervoersbewijzen dierlijke mest te controleren en te vergelijken met de opgave van de MAO-contracten. Mesttransporten worden steekproefsgewijs fysiek gecontroleerd.

De doelmatigheid van de uitvoering is als laatste geëvalueerd waar is gebleken dat de totale uitvoeringskosten per jaar van 1998 ad. 18,8 miljoen euro zijn gestegen naar circa 69,8 miljoen euro in 2003. Hiervan neemt DBR 24% voor haar rekening. De perceelsregistratie buiten beschouwing gelaten zijn de uitvoeringskosten voor MAO en Rechten nagenoeg gelijk waar bij beide stelsels nog efficiëntieslagen zijn te maken. De meeste kosten zijn gemaakt bij de introductie van de instrumenten. De Mestproductierechten neemt binnen het Rechtenstelsel een groot deel van de kosten op zich, terwijl deze het minst bijdragen aan de beheersing van de veestapel en de mestproductie. Het Minas-stelsel brengt aanmerkelijk meer (4 à 5-voud) kosten met zich mee, maar kent ook een andere doelstelling welke voor een groot deel behaald is.

# 1. Inleiding

## 1.1 Doel studie

In opdracht van de Ministeries LNV, VROM en V&W en aangestuurd door de stuurgroep EMW 2004 waarin de Ministeries van LNV, V&W en VROM, IPO, UvW, LTO en SNM vertegenwoordigd zijn, is een beleidsevaluatie uitgevoerd ten aanzien van de werking van de Meststoffenwet. De vraagstelling en eisen ten aanzien van de beleidsevaluatie zijn verwoord in de notitie 'Vraagstelling Project Evaluatie Meststoffenwet 2004' (projectgroep EMW 2004, 9 mei 2003). De vraagstelling is gesplitst in twee deelprojecten en wel:

- deelproject 1: Milieukwaliteit in relatie tot verliesnormen;
- deelproject 2: Werking instrumenten Meststoffenwet;
- deelproject 3: Werking flankerend beleid: nitraatprojecten.

Aan het LEI is verzocht de evaluatie van geheel deelproject 2 uit te voeren. Deze rapportage omvat niet alle resultaten van deze evaluatie, maar beperkt zich tot de resultaten van de ex post evaluatie. De resultaten van de ex ante evaluatie zijn opgenomen in twee aparte deelrapporten.

In het ex post deel van de evaluatie in deelproject 2 staat de vraag centraal of de inzet van de instrumenten Minas, MAO en Rechten (dier- en mestproductierechten) uit de Meststoffenwet leidt tot het voldoen aan de gestelde verliesnormen dat daarmee de gewenste milieukwaliteit gerealiseerd wordt. Tevens is de vraag aan de orde of dit op doelmatige wijze is gebeurd. Redenen waarom dit wel of niet gebeurd, kunnen behulpzaam zijn bij het verhogen van de doeltreffendheid en doelmatigheid van het overheidsbeleid.

De vraagstelling ten aanzien van de ex post evaluatie (deelproject 2) heeft gedurende de uitvoering enkele wijzigingen gekend. Deze staan verwoord in het goedgekeurde aanvullende projectvoorstel van het LEI d.d. 5 december 2003. Wijzigingen zijn noodzakelijk geacht vanwege de eis van 'bruikbaarheid' van de RPE en ingegeven door de uitspraak van het Europese Hof op 2 oktober jl. met betrekking tot de legitimiteit van het Minas-stelsel. De ex post evaluatie, van de vragen ten aanzien van Minas, krijgen daardoor minder en een meer globale aandacht, ten gunste van exacte vragen ten aanzien van varianten van gebruiksnormen. De exacte formulering van de vragen staat opgenomen per hoofdstuk.

## 1.2 Eisen uitvoering

De ex post beleidsevaluatie heeft plaatsgevonden volgens het wettelijk kader Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Ministerie van LNV (RPE). Volgens bepaling 3.6 van de RPE moet een ex post beleidsevaluatie een evaluatie van de volgende aspecten mogelijk maken:

1. de merites van de beleidsdoelstellingen als zodanig;
2. de mate waarin de doelstellingen van beleid worden gerealiseerd (*doelbereiking*);
3. de mate waarin de doelstellingen van beleid worden gerealiseerd dankzij het gevoerde beleid (*doeltreffendheid*);
4. de vraag of de doelstellingen van het beleid gerealiseerd hadden kunnen worden met de inzet van minder middelen, dan wel de vraag of er niet meer beoogde effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde middelen (*doelmatigheid van beleid*);
5. de algemene geschiktheid en/of merites van het gekozen instrument;
6. de kosten en kwaliteit van de ontwikkeling, uitvoering, handhaving en evaluatie van het beleid (*doelmatigheid van de bedrijfsvoering*);
7. de inzet van programmamiddelen (*zuinigheid inzet programmamiddelen*);
8. de inzet van apparaatmiddelen (*zuinigheid inzet apparaatmiddelen*).

Deelproject 2 van de Evaluatie Meststoffenwet 2004 richt zich vooral op de aspecten 2. doelbereik, 3. doeltreffendheid, 4. doelmatigheid van beleid, 5. de algemene geschiktheid en 6. de doelmatigheid van de uitvoering. Het betreft in dit deelproject de doelbereiking van de gestelde verliesnormen. In deelproject 1 van de EMW 2004 staat de doelbereiking ten aanzien van de milieuemissies centraal. De vele onderliggende vragen die vanuit de opdrachtgever zijn gesteld, richten zich op deze hoofdaspecten.

Volgens bepaling 4.1 van de RPE zijn deze kwaliteitseisen:

1. validiteit (van informatie en onderzoeksmethodologie);
2. betrouwbaarheid en nauwkeurigheid (van het informatiesysteem van in het onderzoek gebruikte meetmethoden);
3. bruikbaarheid (van de informatie of de resultaten van het onderzoek).

### **1.3 Verantwoordelijkheid voor de evaluatie**

Er wordt door het LEI samengewerkt met RIVM in deelproject 1. Deze activiteiten zijn opgenomen in het projectvoorstel deelproject 1. Ook wordt door het LEI samengewerkt met EC-LNV in deelproject 3. in de vorm van het uitzetten van de enquête.

In de totstandkoming van de resultaten van de ex post evaluatie is samengewerkt met het MNP ten aanzien van het deelonderzoek 'Doelmatigheidsanalyse'. Met de EUR is samengewerkt ten aanzien van veranderingsprocessen naar duurzame landbouw en bestuurskundige elementen. BHF heeft een aanzienlijk deel van de kwantitatieve analyse op zich genomen en heeft deelgenomen aan de reflectie op de resultaten van het onderzoek. Ook het CBS heeft bijgedragen aan de totstandkoming van deze evaluatie door het aanleveren van statistieken en deelname aan de reflectie. WUR heeft met regelmaat de onderzoekers van advies en kennis voorzien en heeft meegestuurd in de aanpak en de interpretatie van de resultaten uit de deelonderzoeken.

Het LEI draagt de verantwoordelijkheid voor de methodologische aanpak en de resultaten van deze evaluatie.

## 1.4 Leeswijzer

- in hoofdstuk 1 zal de methodologie uiteengezet worden;
- het onderwerp van deze studie, de drie instrumenten van de Meststoffenwet Minas, MAO en Rechten, zal in hoofdstuk 2 toegelicht worden;
- daarna worden in hoofdstuk 3 de resultaten ten aanzien van de effectiviteit besproken met aandacht voor het doelbereik van Minas, MAO en Rechten in respectievelijk paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3 en de doeltreffendheid in paragraaf 3.4;
- in hoofdstuk 4 wordt vervolgens de uitvoering en handhaving besproken vanuit de optiek van de agrarische ondernemers, in paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3 van de drie instrumenten apart en in paragraaf 4.4 in onderling verband;
- de uitvoering waaronder voorlichting en handhaving vanuit de optiek van de overheid, komt vervolgens in hoofdstuk 5 aan de orde waarin ingegaan wordt op de doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
- in hoofdstuk 6 worden de kosten voor uitvoering en handhaving besproken per uitvoeringsinstelling en per instrument van de Meststoffenwet. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met de beantwoording van de vraag over de doelmatigheid van de Meststoffenwet;
- de evaluatie wordt afgesloten met een samenvatting van de conclusies en aanbevelingen voor verder onderzoek en beleidsaspecten.

De volgende onderzoeksvragen worden onder de volgende hoofdstukken beantwoord.

### 1.4.1 Paragraaf 3.1 Doelbereik en doeltreffendheid Minas

	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
1	Wordt er evenwichtsbemesting per bedrijf gerealiseerd? Worden de verliesnormen gerealiseerd (wordt globaal beantwoord)?
1a	Hoe hebben de overschotten van N en P zich in tijd (jaren) en niveau van overschotten van N en P per deelsector van de landbouw en per bodemtype, ontwikkeld? Wat zijn de sturingspunten van het nieuwe stelsel?
1b	In hoeverre worden de verliesnormen voor N en P per deelsector gehaald. Zijn daarbij verschillen zichtbaar tussen bepaalde (groepen van) bedrijven? Wat is de verklaring van die verschillen? Welke bedrijven halen de (nieuwe) gebruiksnorm? Onderscheid maken tussen groepen van bedrijven (binnen een sector).
2.	Is Minas effectief gebleken (wordt globaal beantwoord)?
2a	Heeft het bijhouden van de Minas-mineralenboekhouding tot inzicht in de mineralenhuishouding geleid en heeft dit tot aanpassing in het bedrijfsmanagement/bedrijfsvoering geleid?
2b	Heeft Minas geleid tot evenwichtsbemesting op het bedrijf? Aanvulling: milieu-effecten van/daadwerkelijk bemesting bij een stelsel op basis van gebruiksnormen.
2c	Welke factoren (bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, kennis en opleiding, economische factoren, sociaal-psychologische factoren, weersinvloeden) zijn van invloed op of een agrariër wel of niet in staat is om in zijn mineralenhuishouding te sturen bij een stelsel op basis van gebruiksnormen?

*Figuur 1.1 Onderzoeksvragen*

#### 1.4.2 Paragraaf 3.2 Doelbereik en doeltreffendheid Rechten

	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
1	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst?
1a	Is de omvang van de mestproductie (naar diersoort) niet verder toegenomen? Wat is de werkelijke omvang van de mestproductie?
1b	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst door de stelsels van productierechten of spelen andere factoren daarin (ook) een rol?
1c	Zijn er veel Rechten latent (en worden dus niet gebruikt)? Wat is hiervan de oorzaak?
2	In welke mate heeft het beheersen van de dierlijke mestproductie bijgedragen aan evenwichtsbemesting?

Figuur 1.2 Onderzoeksvragen

#### 1.4.3 Paragraaf 3.3 Doelbereik en doeltreffendheid MAO's

	VRAGEN INSTRUMENT MAO
1	Was het stelsel van MAO effectief?
1a	Is er daadwerkelijk sprake van een beheersing van de landelijke mestproductie?
1b	En zo ja, in hoeverre is die beheersing het resultaat van het stelsel van MAO?
1c	Is er voor alle in Nederland geproduceerde mest voldoende aanwendings- en afzetmogelijkheden? Bij welke <u>aanwendingsnormen/gebruiksnormen</u> geldt dit? Zo nee, waardoor wordt dit veroorzaakt?
1d	En zo ja, in hoeverre is dat het resultaat van het stelsel van mestafzetovereenkomsten?
3	Tweede deel: Hoe omvangrijk is de problematiek van de loze contracten?
6	Wat is de invloed van de rol van erkende tussenpersonen op de sturingskracht van het stelsel van Mestafzetovereenkomsten?
6a	Het verband tussen de mestproductie en de veehouder en de door de normen van de Nitraatrichtlijn bepaalde afzetruimte bij de akkerbouwer/extensieve veehouder is minder direct dan bij één-op-ééncontracten tussen veehouder en akkerbouwer/extensieve veehouder. Wat heeft dit betekend voor de relatie tussen (potentiële) mestleverancier en (potentiële) mestafnemer?
6c	Waarom kiezen agrariërs voor het sluiten van mestafzetovereenkomsten met tussenpersonen (in vergelijking tot een-op-eencontracten)?
7	Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?
7a	Wat is de omvang van mestverwerking en van export zoals dat is vastgelegd via mestafzetovereenkomsten? Wat zijn de overwegingen van een agrariër om te kiezen voor export of verwerking? Wat zijn de overwegingen van een tussenpersoon om te kiezen voor verwerking?

Figuur 1.3 Onderzoeksvragen

#### 1.4.4 Paragraaf 3.4 Beoogde en niet-beoogde effecten instrumenten Meststoffenwet

	ALGEMENE VRAGEN INSTRUMENTARIUM EN DE WERKING DAARVAN
1	Doelmatigheid beleid en bedrijfsvoering en de inzet programmamiddelen. Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet?

Figuur 1.4 Onderzoeksvragen



1a	Wat zijn de beoogde en niet-beoogde effecten van de instrumenten uit de Meststoffenwet? Zijn de beoogde effecten gehaald? Minas beperkt en wat zijn verwachte effecten van nieuw stelsel op basis van gebruiksnormen?
1e	Wat zijn de kosten en baten van de sector (inclusief deelsectoren en uitgesplitst naar gemiddelden en extremen)?
2d	Welke kosten en baten voor de bedrijven zijn gemoeid met het voldoen aan <u>Minas</u> en het halen van de verliesnormen? Hierbij een onderscheid maken naar sectoren en bedrijven? Wat is het aanpassingsvermogen van de sectoren en bedrijven? Hoe zijn de gevonden resultaten te verklaren? Welke kosten en baten voor de bedrijven worden verwacht met de invoering van en het voldoen aan de gebruiksnormen? Welke aanpassingen voor de ondernemers worden verwacht?
4b	Wat zijn de kosten van het <u>Rechtenstelsel</u> voor de landbouw?
3	Eerste deel: Welke (economische) consequenties heeft <u>het stelsel van MAO</u> voor verschillende sectoren binnen de landbouw?
1f	Wat zijn de sociaal-psychologische effecten van de instrumenten van de Meststoffenwet en de toepassing daarvan? In hoeverre beïnvloeden deze de doeltreffendheid en doelmatigheid van die instrumenten? En wat zijn de gevolgen van het nieuwe stelsel op het gedrag van de ondernemer?
1g	Wat is het draagvlak voor het beleid/de instrumenten uit de Meststoffenwet (beperkt beantwoorden)? En welk effect heeft het nieuwe stelsel op het draagvlak voor het beleid uit de Meststoffenwet?

*Figuur 1.4 Onderzoeksvragen (vervolg)*

#### 1.4.5 Paragraaf 4.1 Uitvoering en handhaving Minas

	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
1	Wordt er evenwichtsbemesting per bedrijf gerealiseerd? Worden de verliesnormen gerealiseerd (wordt globaal beantwoord)?
1c	Hoeveel bedrijven zijn fosfaat- en/of stikstofheffingen verschuldigd? Wat is de omvang van de heffingen? Zijn er verschillen tussen de landbouwsectoren? Zijn er verschillen binnen sectoren ( <u>toespitsen op datgene dat belangrijk is voor omvorming naar nieuw beleid</u> )?
	VRAGEN ALGEMEEN
1d	In hoeverre benaderen de rekenfactoren en forfaits voldoende de feitelijke situatie en waarden? En afweging stelsel gebruiksnormen op basis van omgekeerde bewijslast of forfaits?
	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
3.	Wordt de mineralenboekhouding op een goede manier bijgehouden (wordt globaal beantwoord)?
3a	Houden alle heffingplichtigen de mineralenboekhouding bij? En gebeurt dit op basis van de vastgestelde normen en conform de vormvoorschriften ( <u>summier beantwoorden</u> )?
3b	Doen de heffingplichtigen aangifte van de heffing die ze verschuldigd zijn? Gebeurt dit tijdig en op de voorgeschreven wijze ( <u>summier beantwoorden</u> )?
4	De bedrijven hebben de keuze tussen het doen van aangifte langs forfaitaire weg en het doen van aangifte via de verfijnde route.
4a	Wat is de omvang van de hoeveelheden mineralen die via het forfaitaire spoor en via het verfijnde spoor wordt geregistreerd? En hoeveel bedrijven maken gebruik van de afzonderlijke sporen ( <u>beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel</u> )?
4c	Waarom maken agrariërs gebruik van het verfijnde/forfaitaire spoor ( <u>beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel</u> )?

*Figuur 1.5 Onderzoeksvragen*

#### 1.4.6 Paragraaf 4.2 Uitvoering en Handhaving MAO's

	VRAGEN INSTRUMENT MAO
2	Hebben alle veehouders voor alle gehouden dieren vooraf voldoende mestaanwendings- of mestafzetruimte vastgelegd?
2a	Is er voor alle dieren die worden gehouden aanwendings- of afzetruimte vastgelegd via geregistreerde grond bij BRP en/of via mestafzetovereenkomsten?
2b	Vindt de aanmelding van grond en het sluiten van mestafzetovereenkomsten tijdig (vooraf) plaats?
4	Hoe verloopt de registratie van percelen bij BRP? Wat is de invloed hiervan op de werking van het stelsel van MAO?
4a	Verloopt de registratie van de grond voor de agrariërs naar tevredenheid? Zijn de procedures en reactietermijnen helder en worden die ook door agrariërs en door overheid nageleefd?
4b	Zijn er alternatieven voor de werkwijze bij de huidige registratie van de grond? Is er een alternatief denkbaar voor centrale registratie?
5	Hoe verloopt het proces van het sluiten van mestafzetovereenkomsten?
5a	Verloopt het sluiten en registreren van mestafzetovereenkomsten volgens vastgelegde procedures? Verloopt dit naar tevredenheid voor de betrokken agrariërs en voor de uitvoerende overheid?
6	Wat is de invloed van de rol van erkende tussenpersonen op de sturingskracht van het stelsel van Mestafzetovereenkomsten?
6b	Heeft de introductie van het genoemde erkenningssysteem consequenties gehad voor de wetssystematiek, voor de handhavinginspanningen voor deze extra groep ondernemingen en voor de uitvoeringslasten van de overheid?
7	Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?
7c	Wat heeft de erkenningssystematiek voor mestverwerkers en exporteurs voor gevolgen gehad voor de uitvoering en handhaving van het MAO-stelsel?

*Figuur 1.6 Onderzoeksvragen*

#### 1.4.7 Paragraaf 4.3 Uitvoering en Handhaving Rechten

	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
1	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst?
1d	Is het uitbreidingsverbod overtreden? Zo ja, in welke mate?
1e	Houden de bedrijven zich aan de registratievoorschriften?
3	Zijn de 'schone gebieden schoon' gebleven ofwel: hebben er geen verboden verplaatsingen plaatsgevonden van Dierrechten?
3a	Hoeveel verplaatsingen zijn er geregistreerd van en naar welk gebied?
3b	Zijn Rechten verplaatst conform de regels?
3c	Zijn verplaatste Rechten afgeroomd (tot 1 oktober 2002)?

*Figuur 1.7 Onderzoeksvragen*

#### 1.4.8 Paragraaf 4.4 Uitvoerbaarheid en Handhaafbaarheid van de Meststoffenwet

	Vragen algemeen
1b	uitvoerbaarheid instrumenten
1c	handhaafbaarheid instrumenten

*Figuur 1.8 Onderzoeksvragen*

#### 1.4.9 Hoofdstuk 5. Uitvoeringslasten en doelmatigheid van de uitvoering

	ALGEMENE VRAGEN INSTRUMENTARIUM EN DE WERKING DAARVAN
1	Doelmatigheid beleid en bedrijfsvoering en de inzet programmamiddelen. Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet
1b	Kosten uitvoering instrumenten?
1c	Kosten handhaafbaarheid instrumenten?
	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
4	Zijn de stelsels van productierechten doelmatig?
4a	Wat zijn de uitvoeringskosten voor de overheid van deze stelsels? Waardoor worden deze veroorzaakt?
	VRAGEN INSTRUMENT MAO
4c	Wat zijn de uitvoeringskosten van de overheid (apparaatskosten) m.b.t. de perceelsregistratie?
6b	Heeft de introductie van het genoemde erkenningensysteem consequenties gehad voor de uitvoeringslasten van de overheid?
	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
3c	Wat zijn de totale apparaatsmiddelen (uitgesplitst) die zijn ingezet om de mineralenboekhoudingen te verwerken en te controleren en de heffingen te innen? Waardoor worden deze veroorzaakt?
4b	Wat waren de uitvoeringskosten voor het verfijnde spoor? En voor het forfaitaire spoor?

*Figuur 1.9 Onderzoeksvragen*

Voor de resultaten van de ex ante evaluatie betreffende een gebruiksnormenstelsel en de afweging tussen het MAO- en het Rechtenstelsel wordt verwezen naar respectievelijk Luesink et al. (2004) en De Hoop et al. (2004). Conclusies en een integrale samenvatting is verwoord in De Hoop en Hubeek (2004).

## 2. Beleid en mineralenmanagement

### 2.1 Ontwikkeling Meststoffenwet

In de Meststoffenwet kwam in de loop van de jaren '90 het behoud van evenwicht op de mestmarkt steeds meer als doelstelling van het volumebeleid centraal te staan. Evenwicht op de mestmarkt wordt als essentieel beschouwd voor de realisatie van de, in het kader van het mestbeleid gestelde, doelen. Nadat Minas en Rechten waren geïntroduceerd als sturingsinstrumenten, gericht op respectievelijk evenwichtsbemesting en beperking van de mestproductie, werd bijstelling van het mestbeleid noodzakelijk geacht. De aanleiding werd gevormd door twee aspecten:

- de gerechtelijke procedures met betrekking tot de Wet Herstructurering Veehouderij (WHV) die tot gevolg had dat de effectiviteit van een belangrijk onderdeel van het volumebeleid werd aangetast. Dit werd als een ernstige bedreiging beschouwd voor een effectieve realisatie van de doelstellingen van het mestbeleid en de N-richtlijn in de toekomst;
- de procedure voor het Hof van Justitie van de EU, omdat het geheel van wettelijke maatregelen in Nederland als zodanig niet een voldoende en tijdige implementatie van de N-richtlijn verzekerde.

De oplossing werd gezocht in een integrale benadering, gericht op alle sectoren waarbinnen gekozen is voor een systeem waarbij een meer directe relatie werd gelegd tussen enerzijds de mestproductie en anderzijds de aanwendings- en afzetmogelijkheden voor mest. Hierbij werd aangesloten op de normen van de N-richtlijn. Het MAO-stelsel werd per 2002 geïntroduceerd met de intentie om bij gebleken effectiviteit, op termijn het bestaande volume-instrumentarium van mestproductierechten, Pluimveerechten en Varkensrechten volledig te vervangen (bron: MvT bij introductie van het MAO-stelsel).

### 2.2 Doelstellingen van de drie instrumenten

#### 2.2.1 Doelstelling Minas

De primaire doelen voor Minas zijn als volgt:

- het gebruik van fosfaat en stikstof op bedrijfsniveau te reguleren zodanig dat de gewenste milieukwaliteit wordt bereikt;
- inzicht verstrekken in mineralenmanagement.

Het eerste punt wordt bereikt wanneer op bedrijfsniveau de bodembemesting met fosfaat en stikstof niet hoger is dan de afvoer door het gewas, plus een voor het milieu acceptabele hoeveelheid dat niet leidt tot negatieve milieueffecten en de bodemvruchtbaar-

heid in stand houdt. Hierbij wordt ook de aan- en afvoer van mineralen in mest en vee meegenomen.

De volgende verliesnormen zijn gesteld waaraan op straffe van een heffing, de ondernemers zouden hebben moeten voldoen. Sinds 1998 zijn de verliesnormen aangescherpt en bestaan er meer sectoren die aan de normen moeten voldoen. In 2003 is door de overheid besloten dat de N-normen van 2003 gelijk aan die van 2002 (tweede Nota van Wijziging MW, 6 februari 2004: 1-2) en de P-normen minder aangescherpt zouden zijn.

*Tabel 2.1 Verliesnormen voor N: 1998-2003*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grasland overig	300	300	275	250	220	220
Grasland droog				250	190	190
Bouwland overig	175	175	150	150	150	150
Bouwland droog			150	125	100	100

*Tabel 2.2 Verliesnormen voor P: 1998-2003*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Grasland	40	40	35	35	25	20
Bouwland	40	40	35	35	30	25

Om te kunnen voldoen aan de verliesnormen, is het Minas-stelsel ingevoerd. Dit administratieve boekhoudsysteem verplicht de ondernemer in het bijhouden en bewaken van de aan- en afvoer van fosfaat en stikstof op zijn bedrijf. Het verschilt tussen aan- en afvoer, i.e. het bedrijfsoverschot en mag de verliesnorm niet overschrijden. De hoogte van de verliesnormen bepaalt dus enerzijds de landbouwkundige ruimte voor ondernemerschap en anderzijds de acceptabele emissies naar het milieu.

### 2.2.2 Doelstelling MAO

Voor MAO zijn de volgende primaire doelen geformuleerd:

- afstemming van aanbod en vraag van dierlijke mest in Nederland, door vooraf voldoende afzetmogelijkheden vast te leggen (verantwoordelijkheid mest bij sector leggen);
- het verminderen van de fraudedruk op Minas;
- het (op termijn) vervangen van het stelsel van productierechten;

- het (mede) implementeren van de eisen van de nitraatrichtlijn.

### 2.2.3 Doelstelling Rechten

Met betrekking tot de Rechten zijn de volgende primaire doelen gesteld:

- beheersing van de dierlijke mestproductie in Nederland;
- het (mede) strekken tot implementatie van de Nitraatrichtlijn;
- schone gebieden schoon houden.

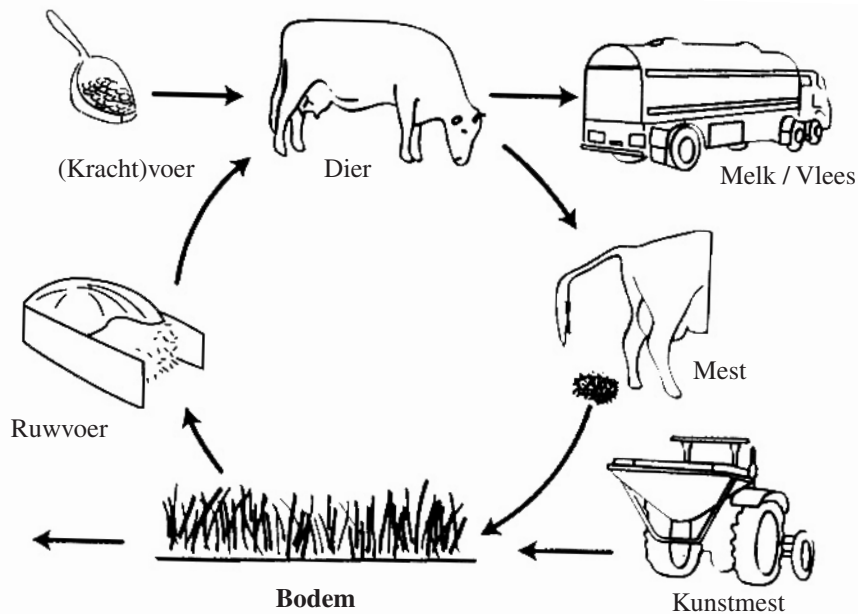
## 2.3 Werking van de drie instrumenten

Het hoofdinstrument Minas streeft beperking van de mineralenverliezen na. De instrumenten MAO en Rechten dienen ter ondersteuning om de druk op de mestmarkt te verminderen door de mestproductie te beperken.

### 2.3.1 Minas en Gebruiksnormen

Het Minas-systeem met de bijbehorende verliesnormen is ingezet om integraal te sturen naar vermindering van de milieubelasting door niet alleen te sturen op dierlijke mest maar ook op kunstmest en overige mineralen aan- en -afvoer. (Voor fosfaat richt Minas zich nog alleen op dierlijke mest). Het Minas-systeem is een doelvoorschrift (Baltussen), en dwingt de ondernemer tot een procesmatige aanpak van de bedrijfsvoering waarbij de gehele mineralenmanagementcyclus is betrokken.

Bij vervanging van het Minas-stelsel door een stelsel op basis van gebruiksnormen wordt een middelvoorschrift geïntroduceerd. Het aansturen op voer in het mineralenmanagement behoort niet tot het domein van dit stelsel.



Figuur 2.1 Mineralenmanagementcyclus<sup>1</sup>

### 2.3.2 Dierrechten

Dierrechten (en mestproductierechten) stellen harde grenzen aan de omvang van de veestapel. Hiermee wordt voorkomen dat door uitbreiding van de veestapel de druk op de dierlijke mestmarkt wordt vergroot of dat door beperking van de Dierrechten (middels generieke korting, opkoop, afoming bij vermarkting, en dergelijken) de druk op de mestmarkt wordt verminderd. De Rechten worden ook gebruikt als sturingsinstrument voor andere beleidsvelden (ammoniak, reconstructiebeleid, en anderen). Dit sturingsinstrument is een 'middelvoorschrift' (Baltussen) en een volume-instrument waarbij het volume bepaald wordt door een toegestane hoeveelheid dieren en mestproductie.

### 2.3.3 MAO

Het MAO-stelsel is ingesteld om tegemoet te komen aan de aanvoernormen in de Nitraatrichtlijn en de fraudedruk op Minas te verminderen. Het is marktgericht, dat wil zeggen, dat het doel is om de mestoverschotten op bedrijfsniveau duurzaam te koppelen aan de afzetmogelijkheden op mestaccepterende bedrijven of via duurzame verwerking. Voorgesteld is om het systeem van dier- en mestproductierechten per 1 januari 2005 te vervangen door het MAO-stelsel. Het MAO-stelsel is evenals het Rechtenstelsel een 'middelvoorschrift' (Baltussen) en een volume-instrument waarbij het volume forfaitair bepaald wordt de afzetruimte.

<sup>1</sup> Figuur uit Koeleman et al., *Boeren in balans: praktijkgids voor een gezonde melkveehouderij*. Roodbont Uitgeverij, Zutphen (2003).

## 2.4 Methodologisch kader

In de evaluatie van de werking van de instrumenten van de Meststoffenwet is een invalshoek gekozen die niet alleen kijkt naar de effectiviteit van de instrumenten, maar ook naar de interactie tussen de overheid en de doelgroep van het beleid, de agrarische ondernemers. Dit wordt toegelicht in de eerste paragraaf. In de tweede paragraaf wordt de aanpak besproken waarbij de uiteenzetting van de evaluatie in deelonderzoeken wordt toegelicht en de kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeksmethode en het gebruik van databronnen worden beschreven. Afsluitend worden de theorieën en modellen die toegepast zijn, kort toegelicht.

### 2.4.1 Invalshoek

Er is gekozen voor een brede integrale aanpak van onderzoek. De vraagstelling is vanuit meerdere aanpakken, denkkaders/paradigma's uit te voeren. De volgende drie paradigma's worden veelal toegepast vanuit onderzoek en beleid:

- instrumentele aanpak;
- interactieve aanpak;
- gecombineerde aanpak.

#### *Instrumentele aanpak*

Een eerste, veel toegepaste, aanpak/paradigma vanuit onderzoek en beleid betreft de zogenaamde 'instrumentele aanpak'. Toegepast op deze studie staat de beleidsmaatregel centraal. Hoe kom je, ook juridisch gezien, tot een goede regelgeving om de gewenste publieke doelen te bereiken? Hoe sluit het aan bij Brusselse regelgeving? De afweging van de beleidsmaatregelen vindt vooral plaats op basis van milieumodellen, waarbij aangenomen wordt dat de ondernemers aan de normen gaan voldoen en meestal elke ondernemer met ongeveer gelijk type bedrijfsmaatregelen. Welk type maatregelen zijn nodig bij de handhaving van het beleid?

#### *Interactieve aanpak*

Een tweede, in het milieubeleid minder toegepaste, aanpak/paradigma vanuit onderzoek en beleid betreft de zogenaamde 'interactieve aanpak'. In dit paradigma staat de ondernemer en de beleidsmaker meer centraal; welke beleidsinstrumenten zet de beleidsmaker in om het vertrouwen van de ondernemer te (her)winnen, zodat hij actief zoekt naar oplossingsrichtingen binnen zijn bedrijf om aan de gestelde publieke doelen te gaan voldoen. In het kader van de vraagstelling van deze studie zal volgens deze aanpak vooral vragen worden behandeld als: 'hoe sluiten de beleidsinstrumenten aan bij het managementgedrag van de ondernemer; wordt het ondernemerschap van de ondernemer uitgedaagd of juist beperkt en in welke mate wordt de (administratieve) lastendruk verhoogd of verlaagd; hoe kunnen beleidsinstrumenten goed op elkaar afgestemd worden (ook met andere beleidsthema's) rekening houdend met integrale aanpak richting ondernemer: wat is een goede fasering voor leereffecten van de ondernemer en de handhavingorganisaties, welke dynamiek in gedrag en daarmee in economische en (milieu)technische effecten treden op of worden verwacht'.



### *Gecombineerde aanpak: instrumentele aanpak/paradigma ingebed in de interactieve aanpak*

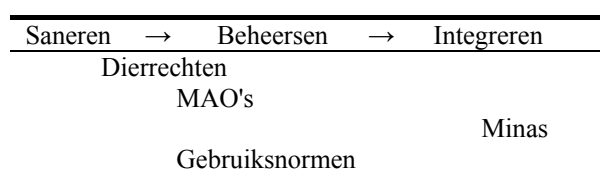
Een derde, nog minder toegepaste, aanpak betreft de 'instrumentele aanpak/paradigma ingebed in de interactieve aanpak'; oftewel de combinatie en integratie van de instrumentele en interactieve aanpak. Door deze inbedding van de 'instrumenten' in de interactieve aanpak krijgen de instrumenten een ander karakter. De oorzaak-gevolg relatie van een beleidsinstrument staat centraal waarbij de interactie tussen de beleidsmaker en de ondernemer wordt betrokken. Hierbij wordt ook onderzocht waar win-win-situaties optreden voor overheid en ondernemers.

In deze studie is een aanzet gegeven om met deze laatste aanpak/paradigma te werken zodat niet alleen gekeken wordt naar de relatie tussen het instrumentarium en de beoogde milieueffecten, maar ook b.v. naar de dynamiek in draagvlakontwikkeling, win-win-situaties. Dit sluit aan bij het proefschrift van Van der Schans (2001): 'This allows the policy analyst to study any governing efforts, whether it is based on hierarchical control, market coordination or voluntary cooperation, not just from the goal-rational model of action, but also from the communicative action perspective'. Van der Schans (1997) geeft in een andere publicatie aan dat de meer instrumentele aanpak kan worden 'ingebed' in de communicatieve of interactieve aanpak; namelijk: 'In Habermas theory of communicative action- at least in this author's interpretation of it- the concept of communicative rationality is not in conflict with the concept of goal rationality as embodied in private business, decision making or public policy making' (Habermas, 1981-1984: 3).

### *Fasen van milieubeleid*

Deze keuze van aanpak hangt ook samen met de diverse fasen die in het milieubeleid worden onderscheiden. Keijzers, Boons en van Daal (2002) onderscheiden drie fasen in het milieubeleid en wel:

- saneren;
- beheersen;
- integreren (het integreren betekent kansen benutten mede door integratie met de totale strategie van het bedrijf).



*Figuur 2.2 Fasen van milieubeleid*

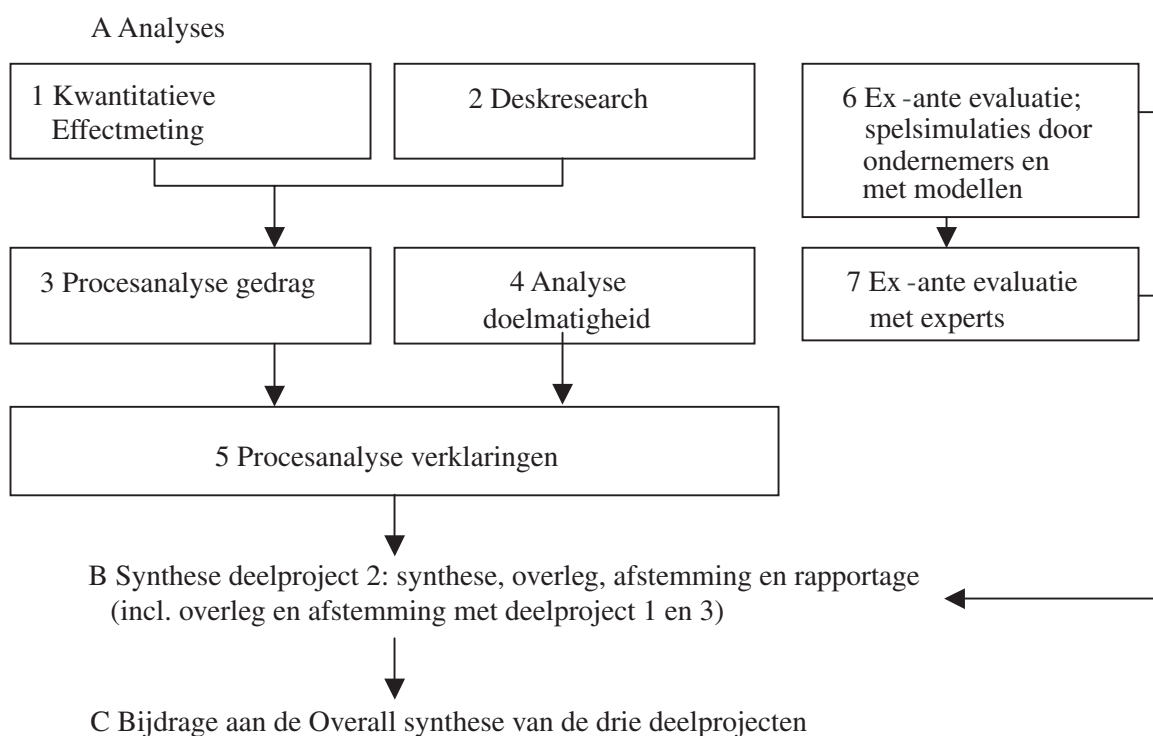
Het instrumentarium Dierrechten bevindt zich op het grensvlak van de fase Saneren en beheersen. Het MAO-stelsel gaat meer richting fase 2, het Beheersen. Lange tijd hebben veel ondernemers de Minas-verliesnormen ook nog gezien als een beheersinstrument; meer en meer ondernemers zien echter kansen om het te integreren met een nieuwe strategie van hun bedrijf. Daar het milieubeleid opschuift naar de derde fase, het Integreren, is er ook

een andere aanpak/paradigma gewenst om de milieुरandvoorwaarden integraal in te passen in de bedrijfsstrategie en mogelijk daarmee gepaard gaande wijzigingen in keten- en gebiedsstrategieën (systeeminnovaties).

De vraagstelling van de studie is gericht op een ex post evaluatie van MAO, Dierrechten en leereffecten van Minas.

#### 2.4.2 Aanpak

De ex post evaluatie behoort tot de evaluatie Meststoffenwet deelproject 2: de werking van de drie instrumenten Minas, MAO en Rechten met een ex post en een ex ante onderzoek. De fasering van de evaluatie deelproject 2 werking instrumenten is als volgt:



*Figuur 2.3 Fasering van evaluatie*

Zoals het schema aangeeft, is gekozen voor een brede aanpak; dat wil zeggen: tijdens het project is gebruikgemaakt van een breed scala aan onderzoeksmethoden en technieken om de gestelde onderzoeksvragen te kunnen beantwoorden. Deze brede aanpak is zeer goed bevallen, daar informatie vanuit velerlei kanten kwam en conclusies breed werden besproken zodat reflectie mogelijk werd.

Gezien de voorgaande clustering in hoofdvragen en om de vele onderliggende vragen goed en in onderling verband te kunnen beantwoorden, is deelproject 2 in bovenstaande zeven onderdelen gezet. Het ex post deel omvat deelonderzoek 1 t/m 5:

1. kwantitatieve effectmeting: kwantitatieve effectmeting inclusief gevolgmeting van de instrumenten op basis van een representatieve steekproef (Informatienet), gegevens van BHF, CBS en voorloperprojecten (inclusief Nitraatprojecten);
2. deskresearch: met behulp van uitgevoerde studies ten aanzien van kwantitatieve en kwalitatieve effectmetingen en gedrag;
3. procesanalyse gedrag: het onderzoeken van procesvragen ten aanzien van gedrag, kansen, knelpunten en leerervaringen met behulp van een enquête onder een representatieve groep bedrijven uit het Informatienet (die gekoppeld aan Informatienet-gegevens integraal is geanalyseerd);
4. analyse doelmatigheid: interviews met uitvoerende organisatie ten aanzien van inzet apparaatmiddelen en doelmatigheid van de bedrijfsvoering;
5. procesanalyse verklaringen: het onderzoeken van procesvragen en synthetiseren van voorgaande onderdelen die een verklaring kunnen bieden door middel van diepte-interviews en een expertmeeting.

#### *Ex post data kwantitatieve analyse*

Met behulp van ex post data analyses is inzicht verkregen in de huidige ontwikkelingen van het MAO-, Rechten- en Minas-stelsel. Gekeken is naar de resultaten die bij de ondernemers zijn behaald en de effectiviteit van de drie stelsels in vergelijking en in onderling verband.

Drie datasets zijn geraadpleegd: de dataset van het Project Praktijkcijfers, de dataset van BHF en het Bedrijven-Informatienet (hierna het Informatienet) van het LEI. Hieronder volgt een uiteenzetting van de datasets en de uitgangspunten van analyse. Een overzicht van gebruikte definities is in bijlage 1 opgenomen.

#### *Dataset Project Praktijkcijfers*

Het project Praktijkcijfers was een voorloperproject waarin de land- en tuinbouw en de overheid samen optrokken om te zorgen voor een efficiëntere omgang met mineralen in de landbouw. Het project Praktijkcijfers liep van 1997 t/m 2002 en bestond uit 2 opeenvolgende projecten. Het eerste project (Praktijkcijfers 1) liep van 1997 t/m 1999 en had tot doel om te laten zien wat mogelijk is met mineralenmanagement in de praktijk, waarbij het accent lag op het werken volgens GLP (Goede Landbouw Praktijk). Het vervolg (Praktijkcijfers 2) had tot doel om te zorgen voor minder milieubelasting door mineralen, met name stikstof en fosfaat. De 375 deelnemende boeren en tuinders in Praktijkcijfers 2 wilden in 2003 de overheidsnormen voor stikstof en fosfaat kunnen halen op een bedrijfseconomisch verantwoorde manier. De deelnemende bedrijven lagen over het hele land verspreid, zodat alle grondsoorten in het onderzoek waren betrokken.

In dit onderzoek zijn beide populaties van melkveebedrijven uit Praktijkcijfers gebruikt. Wanneer het gaat om cijfers over de periode 1997 t/m 2002, dan zijn deze gebaseerd op 91 melkveebedrijven die zowel aan Praktijkcijfers 1 als 2 hebben deelgenomen. Wanneer het gaat om cijfers over de periode 2000 t/m 2002 (of één van deze jaren afzonderlijk) dan zijn deze gebaseerd op 161 melkbedrijven die alleen aan Praktijkcijfers 2 hebben deelgenomen. In het algemeen zullen de resultaten van deze populatie met betrek-

king tot de eisen van de meststoffenwet een beter beeld laten zien de gemiddelde Nederlandse populatie.

#### *Dataset BHF*

Met behulp van deze dataset is met name gekeken naar de sturingskracht van de drie stelsels door te kijken naar de ruimte c.q. beperking in de toepassing van de stelsels en de mestverspreiding. De dataset omvat van alle agrariërs de Minas-registratie, de registratie van de Rechten en de MAO-registratie. Het kent een dynamische (doorlopende) registratievorm dat betekent dat een analyse op tijdstip T een ander resultaat kan genereren dan een analyse op tijdstip t+1. Gekozen is voor analyse in september en oktober 2003 omdat 1 september de deadline is voor agrariërs voor in te dienen Minas-registratie. Ook data van het CBS is in het onderzoek betrokken. De CBS-statistieken zijn eveneens gebaseerd op de datasets van BHF. Er is voor gekozen deze dataset te betrekken in het onderzoek omdat de gehele nationale populatie hierin is opgenomen op mestnummerniveau en de vragen met betrekking tot beheersing door de stelsels Minas, MAO, Rechten hiermee beantwoord kunnen worden. Naast dat er sprake is van een dynamisch bestand, dient rekening te worden gehouden met de status van de perioden:

- t/m 2000: data is volledig gecontroleerd door BHF;
- 2001: data is volledig gecontroleerd door BHF behoudens enkele moeilijke gevallen;
- 2002: data is gebaseerd op aangifte door ondernemers en niet gecontroleerd door BHF.

Dit betekent dat ook rekening moet worden gehouden met dat niet alle aangiften afgehandeld zijn, met name wat betreft data over opgelegde heffingen.

Wat betreft Dierrechten zijn bij BHF niet alle opgekochte Rechten administratief en/of werkelijk verwerkt. De tabellen die worden weergegeven houden geen rekening met het RBV-effect welke in paragraaf 3.2 nader staat toegelicht en uitgewerkt

#### *Dataset Bedrijven-Informatienet van het LEI*

De basis van het Informatienet van het LEI is een steekproef van land- en tuinbouwbedrijven. Ten bate van de representativiteit is de onderzoekspopulatie opgezet als een gestratificeerde steekproef. Dit betekent dat de populatie is opgesplitst in groepen en dat ondernemingen zijn geselecteerd op basis van landbouwtype, regio en grootte. Ten behoeve van deze evaluatie zijn de resultaten niet per regio gepresenteerd, maar per grondsoort: klei, veen, niet-uitspoelinggevoelig zand en uitspoelinggevoelig zand. Data wordt verzameld met betrekking tot onder andere economie, bedrijfsvoering mineralenoverschotten en bemesting. Er is sprake van een integratie met gegevens uit de landbouwtelling en het Europees boekhoudnet. Zie ook bijlage 3.

#### *Data CBS*

Het CBS brengt jaarlijks de monitor Mineralen en Mestwetgeving uit. In dit rapport is gebruikgemaakt van de data gepubliceerd in 2003 en voor Minas-gegevens van voorlopige data in 2004. De informatie is gebaseerd op cijfers van BHF. Deze kunnen afwijken van de in dit rapport weergegeven cijfers uit het databestand van BHF vanwege een ander tijdstip van uitdraaien van gegevens. In de Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2004, zijn voor

het jaar 2002 de aangiften van de ondernemers nog niet gecontroleerd. De cijfers over 2001 zijn weliswaar gecontroleerd, maar kennen een voorlopige status.

### *Enquête*

Een enquête is gehouden onder 300 agrariërs in het Informatienet-bestand. Aan de agrariërs zijn vragen gesteld met betrekking tot de werking en effectiviteit van de drie instrumenten Minas, MAO en Rechten. Ook is gevraagd naar draagvlak en proberen we zicht te krijgen op verklarende factoren voor het wel of niet behalen van de door het beleid opgestelde Minas-normen. Tevens zijn een aantal vragen opgenomen over toekomstige stelsels. De analyse is uitgevoerd op een respons van 56%. De vertegenwoordiging van de diverse sectoren is opgenomen in bijlage 5.

Ten bate van de kwaliteit is allereerst een proefenquête uitgezet onder drie agrariërs. Hun opmerkingen ten aanzien van leesbaarheid, aandachtspunten en keuzemogelijkheden in de antwoorden, zijn verwerkt in de definitieve enquête. Daarnaast is aan vertegenwoordigers van maatschappelijke klankbordgroepen gevraagd adviserend te reageren op het concept enquête. Ook dit advies is naar discretie van de onderzoekers, verwerkt in de opzet van het definitieve concept. Nazorg is verleend door de Technisch-Administratief-Medewerkers die de agrariërs telefonisch hebben benaderd met het verzoek de enquête alsnog in te sturen dan wel om een verklaring voor de non-respons te vragen.

De analyse is uitgevoerd op een respons van 56%. De vertegenwoordiging van de diverse sectoren is opgenomen in bijlage 5. Er is gekozen voor een analyse op basis van een steekproef uit het Informatienet-bestand omdat er allereerst al veel data in het bestand bekend is. Gezien de hoeveelheid van de onderzoeksvragen zou de vragenlijst voor agrariërs buiten het Informatienet-bestand te lang worden om dat allemaal in één enquête op te kunnen nemen. Ten tweede is het bestand representatief voor de landelijke populatie wat betreft sector, regio en grootte. Ook de non-respons onder bedrijven uit het Informatienet-bestand kan geanalyseerd worden. Ook is besloten geen mondelinge enquête af te nemen wegens budgettechnische redenen van de opdrachtgever en om niet te sturen in de beantwoording van de vragen. De perceptie van de agrariërs speelt namelijk een belangrijke rol. De stratificatie is gekozen om niet alleen de 'bekende' sectoren met knelpunten op het gebied van mineralenmanagement in het onderzoek te betrekken, maar alle sectoren met het doel zicht te krijgen op de algehele spreiding. In de analyse is veelal gebruikgemaakt van de verdeling: akkerbouwers, veehouders en overig (waaronder telers) en van de indeling: akkerbouwers, melkvee-zuid, melkvee-oost, melkvee-overig, varkenshouderij, pluimvee en overig.

### *Ex post data kwalitatieve analyse*

Naast een kwantitatieve analyse heeft er ook een kwalitatieve analyse plaatsgevonden. Met betrekking tot vragen over de effectiviteit van de drie stelsels en het gedrag van agrariërs, de uitvoering en de handhaving zijn interviews gehouden en besprekingen belegd met mensen uit het veld. Daarnaast is met experts overlegd ter bepaling van de invalshoeken en ter bespreking en onderzoek van de verklaringen voor gedrag in het sociaal-culturele domein. Voor een overzicht van de geïnterviewde ervaringsdeskundigen en experts, zie bijlage 6.

De geïnterviewden is per e-mail de vragenlijst voorgelegd waarna dan wel mondeling dan wel telefonisch een interview is afgenomen. Alle geïnterviewden hebben de gelegenheid gehad te reageren op de uitwerking van het interview.

Van de expertbijeenkomsten zijn verslagen opgemaakt. De deelnemers hebben het verslag ter mogelijk commentaar gekregen. Voor de opzet van de tweede expertbijeenkomst waar verklaringen voor gedrag zijn besproken.

In het geval er aanvullende vragen zijn opgekomen of ogenschijnlijke discrepanties werden geconstateerd, zijn enkele deskundigen per e-mail of per telefoon telefonisch benaderd om een aanvulling of verklaring te geven.

#### 2.4.3 Theorieën en modellen

Voor bepaalde onderzoeksvragen is gebruikgemaakt van specifieke theorieën. In het vraagstuk met betrekking tot het draagvlak is gebruikgemaakt van de 'Zeven grondslagen van Governance' van Schout (2002) oorspronkelijk opgezet door de Europese Commissie (COM, 2001). Om te onderzoeken welke concrete factoren ten grondslag liggen aan de resultaten die door de ondernemers zijn behaald, is gebruikgemaakt van het 'Problem-In-Context-raamwerk' van De Groot (1992). Het vraagstuk met betrekking tot de uitvoering is onderzocht met behulp van de 'Tafel van 11' opgesteld door de Commissie van Rheenen (2002).

##### *Governance*

Om het draagvlak onder agrariërs te onderzoeken, is bij de opzet van de enquête gebruikgemaakt van de zeven Grondslagen van Governance.<sup>1</sup> 'Governance' is het besluitvormingsproces en het implementatieproces van beleid dat in uitgangspunten aansluit op de gecombineerde aanpak. 'Governance' op welk niveau dan ook, zij het internationaal, nationaal, regionaal of lokaal, heeft betrekking op de interactie tussen de actoren die bij het beleid betrokken zijn. De zeven Grondslagen van Governance (Schouten, 2002) biedt zeven dimensies welke van belang zijn bij het creëren en behouden van draagvlak onder de betrokken actoren. In deze evaluatie is met name gekeken naar de actor 'doelgroep van beleid: de agrarische ondernemer'. Er wordt verondersteld dat wanneer een bepaalde dimensie negatief gewaardeerd wordt, dit ten koste gaat van het draagvlak onder de ondernemers voor dat geïmplementeerde beleid, in dit geval de Meststoffenwet.

- openheid: Communicatie over activiteiten en besluitvorming op een begrijpbare wijze waarbij het vertrouwen in de institutie wordt verbeterd;
- participatie: betrokkenheid stakeholders, i.e. burger, boer, middels decentralisatie, consultaties, trilaterale contracten en meer gewicht voor regio's en vakbonden, bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld in besluitvorming;
- accountabiliteit: betrokkenheid stakeholders door toegankelijkheid en transparantie, i.e. toegang tot vergaderingen en documenten, evaluaties van beleid, werken op basis van controleerbare prioriteiten en uitleg van beleid aan burger;
- effectiviteit: resultaatgerichtheid van beleid, koppeling beleid en wetgeving, middel en doel;

---

<sup>1</sup> Voor meer informatie over de zeven 'Grondslagen van Governance', zie COM, 2002 en ook Schout, 2002.

- coherentie van beleid: Coördinatie van beleid, i.e. controle op consistentie, opschonen van beleid en deregulering, herkenbaarheid beleid;
- subsidiariteit: Bevoegdheid beleidsformulering, i.e. decentralisatie van uitvoering, toezien op naleving van wetgeving door juridische macht;
- proportionaliteit: wenselijkheid van beleid, geschiktheid van middel om doel te bereiken.

Wat betreft de milieuwetgeving en haar instrumenten om evenwichtsbemesting na te streven, kan hiermee het gedrag van actoren in kaart worden gebracht afgezet tegen de context van het milieubeleid en de implementatie van de instrumenten. Communicatie, draagvlak, en strategische keuzes van de ondernemer zijn voorbeelden van mogelijke knelpunten die daarmee worden bepaald. Voor de conclusies inzake draagvlak, zie paragraaf 4.4.4.

#### *Problem-In-Context framework (Prof. Wouter de Groot)*

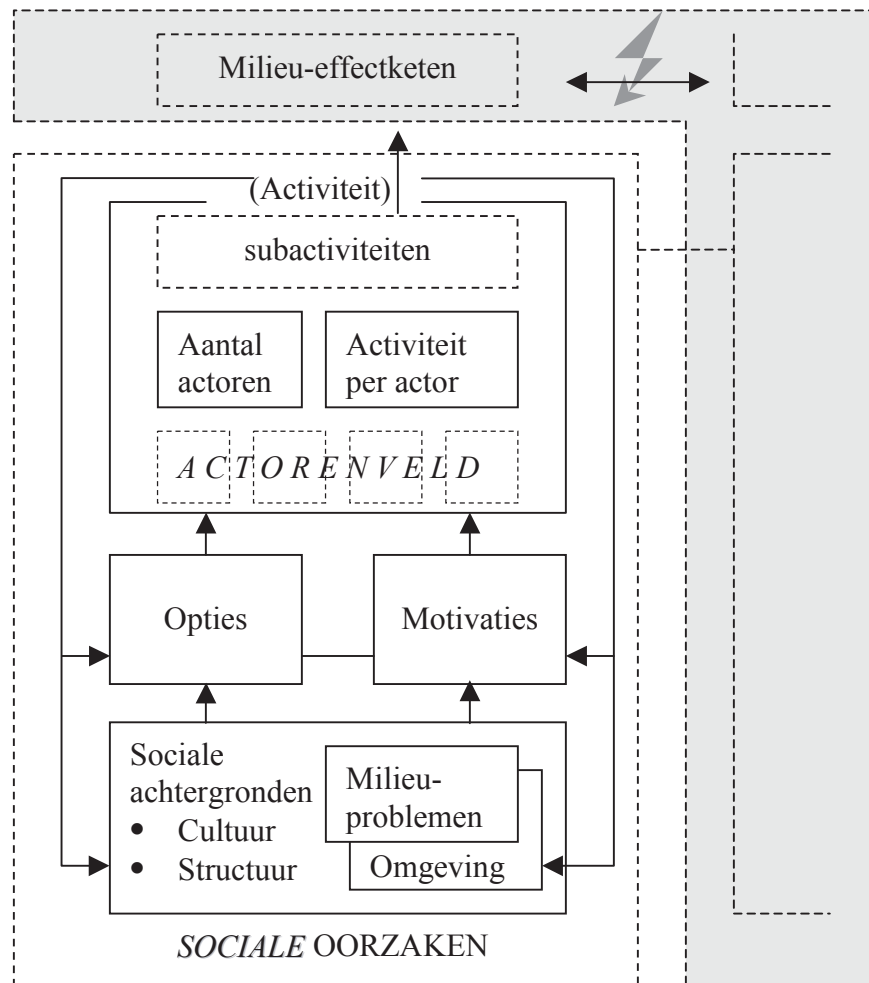
Dit analysekader is bij de procesanalyse 'verklaringen' toegepast bij de opzet ervan, de uitvoering en de interpretatie. Voor de resultaten zie paragraaf 3.1 in het bijzonder.

Het cyclische Problem-In-Context framework (W. de Groot, CML) vindt haar oorsprong in de milieukunde en stelt het milieuprobleem centraal dat wordt gedefinieerd als de discrepantie tussen de milieueffecten en de daarbij behorende normoverschrijding. De norm wordt bepaald door de fysische capaciteit van het milieu om bepaalde effecten op te kunnen vangen. De milieueffecten worden sterk beïnvloed door het gedrag c.q. activiteiten van invloedrijke sociale actoren waaraan bepaalde motieven ten grondslag liggen. Oplossingen om de milieuproblematiek tegen te gaan, kunnen worden gevonden in gedragaanpassing van de sociale actoren of door een actie toe te voegen die een effect heeft op de milieueffecten in de keten.

#### *Sociale context*

Gedrag van actoren op het milieu staat niet op zichzelf, maar dient bekeken te worden in het licht van de ecologische omgeving die beïnvloed wordt. De sociale context stelt actoren centraal die volgens een bepaalde motivering activiteiten ontplooiën die een nadelig effect op het milieu hebben. Actoren worden omschreven als invloedrijke partijen met een bepaalde culturele achtergrond en omgeving met structurele mogelijkheden. Het speelveld van actoren determineert de mogelijk te ondernemen activiteiten die een bepaald (dan wel negatief dan wel positief) effect op het milieu hebben. De actor ondernemer staat in deze problematiek centraal maar niet alleen. Ook actoren als intermediairs, leveranciers, afnemers, accountants, overheidsrepresentanten, milieubelangengroepen en coöperaties worden als invloedrijke actoren bestempeld, de één meer direct dan de ander.

Tijdens het overleg met experts en ervaringsdeskundigen is onderstaand model gehanteerd ter geleide van de verklaring voor gedrag wat betreft het wel of niet behalen van evenwichtsbemesting. Gezocht is naar sociale, culturele, omgevings- en milieutechnische variabelen.



Figuur 2.4 Problem-In-Context framework  
Bron: W. de Groot, CML

### Tafel van 11

Ten behoeve van de evaluatie van de uitvoering en de handhaving is de tafel van 11 toegepast, veelal gebruikt ter evaluatie van uitvoering en handhaafbaarheid van beleidsinstrumenten met betrekking tot het milieu. Zie paragraaf 4.4.3 (behoudens uitvoeringslastenvraagstuk welke in het aparte hoofdstuk 5 wordt besproken) voor de resultaten

Om de uitvoerbaarheid te onderzoeken is in hoofdstuk 4 gekeken naar de volgende indicatoren:

- werkomvang;
- complexiteit van de regelgeving;
- bezwaren en beroepen;
- klachten;
- tijdigheid.



Om de handhaafbaarheid te evalueren is in hoofdstuk 4 gekeken naar de volgende indicatoren:

- spontane naleving;
- mate van controle;
- overtredingen;
- sancties;
- handhavinginstrument.

Om de uitvoeringlasten te evalueren is in hoofdstuk 5 is naar de laatste indicator gekeken:

- kosten en baten van uitvoering.

### 3. Effecten van instrumenten Meststoffenwet

In dit hoofdstuk worden de effecten van de drie instrumenten weergegeven. Gekeken wordt naar de boogde doelstellingen en neveneffecten. Allereerst worden de onderzoeksvragen met betrekking tot het doelbereik van Minas, MAO en Rechten besproken in respectievelijk paragraaf 3.1, 3.2 en 3.3. Aansluitend wordt in paragraaf 3.4 de resultaten van de onderzoeksvragen met betrekking tot beoogde en niet-beoogde effecten van de instrumenten besproken welke niet altijd los van elkaar gezien kunnen worden.

#### 3.1 Doelbereik en doeltreffendheid Minas

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen. Waar mogelijk wordt niet alleen gekeken naar de evenwichtsbemesting maar ook naar de mestaanwending.

	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
1	Wordt er evenwichtsbemesting per bedrijf gerealiseerd? Worden de verliesnormen gerealiseerd? (wordt globaal beantwoord)
1a	Hoe hebben de overschotten van N en P zich in tijd (jaren) en niveau van overschotten van N en P per deelsector van de landbouw, en per bodemtype, ontwikkeld? Wat zijn de sturingspunten van het nieuwe stelsel?
1b	In hoeverre worden de verliesnormen voor N en P per deelsector gehaald. Zijn daarbij verschillen zichtbaar tussen bepaalde (groepen van) bedrijven? Wat is de verklaring van die verschillen? Welke bedrijven halen de (nieuwe) gebruiksnorm? Onderscheid maken tussen groepen van bedrijven (binnen een sector).
2.	Is Minas effectief gebleken? (wordt globaal beantwoord)
2a	Heeft het bijhouden van de Minas-mineralenboekhouding tot inzicht in de mineralenhuishouding geleid en heeft dit tot aanpassing in het bedrijfsmanagement/bedrijfsvoering geleid?
2b	Heeft Minas geleid tot evenwichtsbemesting op het bedrijf? Aanvulling: milieu-effecten van/daadwerkelijk bemesting bij een stelsel op basis van gebruiksnormen
2c	Welke factoren (bijvoorbeeld bedrijfsgrootte, kennis en opleiding, economische factoren, sociaal-psychologische factoren, weersinvloeden) zijn van invloed op of een agrariër wel of niet in staat is om in zijn mineralenhuishouding te sturen bij een stelsel op basis van gebruiksnormen?

*Figuur 3.1 Onderzoeksvragen*

Hieronder volgt de beknopte beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek waarop de beantwoording is gebaseerd.

### 3.1.1 Beantwoording onderzoeksvragen Minas

#### *Minas 1:*

*Wordt er evenwichtsbemesting per bedrijf gerealiseerd? Worden de verliesnormen gerealiseerd (wordt globaal beantwoord)?*

#### *Ontwikkeling stikstof- en fosfaatoverschotten*

De stikstof- en fosfaatoverschotten zijn sinds 1997 aanzienlijk gedaald met respectievelijk 119 en 13 miljoen kg. De daling is waarneembaar in de akkerbouw en in de melkveehouderij waarbij in de melkveehouderij de grootste vorderingen zijn geboekt. Op bedrijfsniveau blijkt dat op alle grondsoorten een sterke daling is in stikstofoverschotten en het sterkst op droge zandgrond.

#### *Ontwikkeling gebruik van dierlijke mest en kunstmest*

Waar het gebruik van stikstofkunstmest aanzienlijk is gedaald sinds 1997, is ondanks de toename in gebruik van dierlijke mest, het gebruik van fosfaatkunstmest nagenoeg gelijk gebleven. Dit is te verklaren door het feit dat de aanwending van fosfaatkunstmest buiten het Minas-stelsel om gaat en er dus niet door middel van het beleidsinstrument op gestuurd is.

#### *Minas 2:*

*Is Minas effectief gebleken (wordt globaal beantwoord)?*

#### *Inzicht in mineralenhuishouding en bedrijfsaanpassingen bij grondgebonden sectoren*

Het Minas-stelsel heeft ondernemingen inzicht gegeven in de mineralenhuishouding, met aanpassingen in de bedrijfsvoering als gevolg. De grootste druk werd ondervonden door de ondernemingen die de grootste afstand moesten overbruggen. Zij hebben ook de meeste aanpassingen gedaan en de beste resultaten behaald. Er werden vooral operationele aanpassingen gedaan met relatief grote efficiëncyslagen. Enkelen hebben strategische maatregelen getroffen. De volgende aanpassingen zijn waargenomen:

- voermanagement: rundveehouders hebben de mineralengehalten in excreties laten afnemen door het (kracht)voer aan te passen (efficiënter en andere samenstelling);
- graslandmanagement: toename efficiency aanwending dierlijke mest, de stikstofkunstmestgift is verlaagd, de fosfaatkunstmestgift is gelijk gebleven, aanpassing verhouding voedergewassen en beweidingsstelsel;
- productiemanagement: stijging van de melkgift per koe;
- extensivering: de veebezetting is gedaald waarbij het aandeel jongvee een sterkere daling kent ten opzichte van de melkkoeien.

In de intensieve veehouderij, wordt in het algemeen de mestproductie afgevoerd. Hier is de bedrijfsvoering niet aangepast met behulp van voer- en/of graslandmanagement. Wel is aandacht gegeven aan het logistieke traject van vee- en bijproducten. Zo is de bemonstering van mest naar mineralengehalten toegenomen.

### *Behalen van verliesnormen*

In de grondgebonden sectoren worden de verliesnormen redelijk goed gehaald. In 1998, voor de invoering van Minas voor deze bedrijven, voldeed reeds 54% van de akkerbouwers aan de verliesnorm. Minas heeft er voor deze groep ondernemingen voor gezorgd dat, ondanks een meer gunstige mestprijs, er niet een sterke toename in gebruik van dierlijke mest heeft plaatsgevonden. Over het geheel laten de ondernemers die forfaitaire aangifte doen een beter resultaat zien dan de ondernemers die verfijnd aangifte doen.

### *Ontwikkeling N-bemestingsniveau*

In vergelijking voldoet bij een gemiddeld bouwplan 80% van de melkveehouders aan de norm bij een N-bemestingsadvies van 340 kg en 175 kg N voor respectievelijk gras en maïs. Bij een norm van N-bemestingsadvies - 10% zou circa 65% van de melkveebedrijven aan de norm voldoen. Gemiddeld genomen kunnen alle ondernemingen bij een bemestingsniveau van circa 260 kg per hectare voldoen aan de N-verliesnorm van 2002.

### *Factoren ten grondslag aan behaalde resultaten*

Hieronder worden de belangrijkste factoren aangegeven die een verklaring geven over waarom de normen (nog) niet altijd zijn behaald:

- meetfouten, met name in de intensieve veehouderij, voor de varkensnormen zijn hiervoor eind 2003 correcties met terugwerkende kracht doorgevoerd;
- houding ondernemers: onwetendheid, onzeker, afwachtend en anticiperend op toekomstige ontwikkelingen in het mestbeleid;
- weersomstandigheden: een extreem nat of extreem droog jaar stelt de ondernemers voor een bepaald jaar voor problemen.

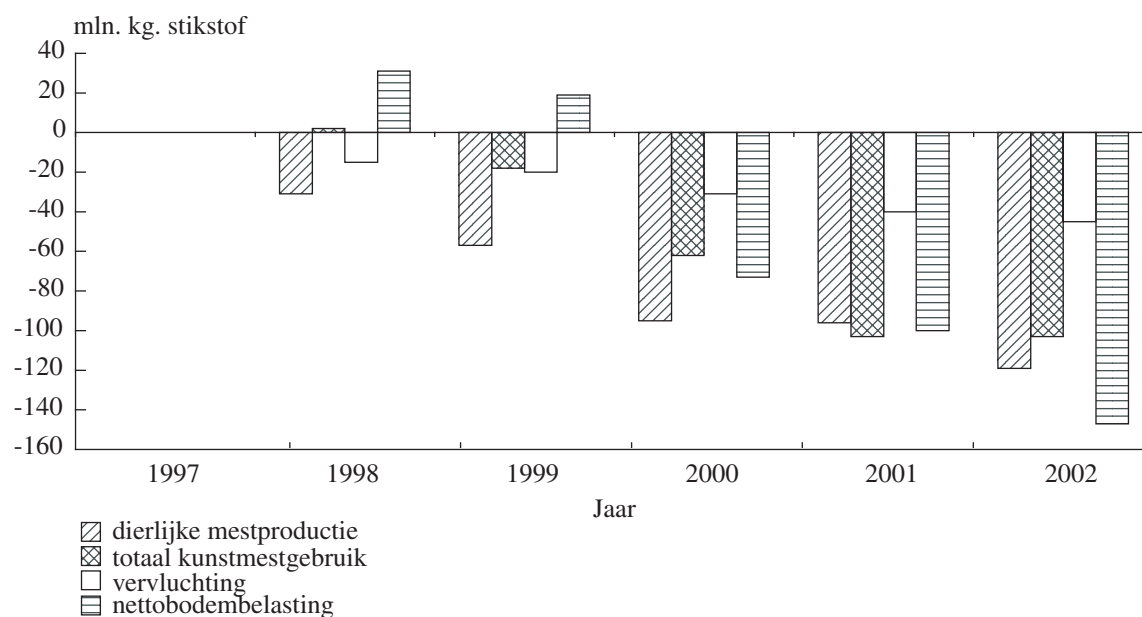
Daarnaast zijn de factoren 'creatieve ondernemerstijl' in positieve zin en 'marktgericht' in negatieve zin ook mede van invloed geweest op het wel of niet behalen van de verliesnorm.

## 3.1.2 Resultaten Onderzoek

Allereerst worden per onderzoeksvraag de resultaten van de kwantitatieve effectmeting weergegeven, deels gebaseerd op Project Praktijkcijfers, het Informatienet-bestand van het LEI en het CBS dat haar data baseert op gegevens van Bureau Heffingen. Daarna worden resultaten van de enquête weergegeven en van de interviews en overleg met experts.

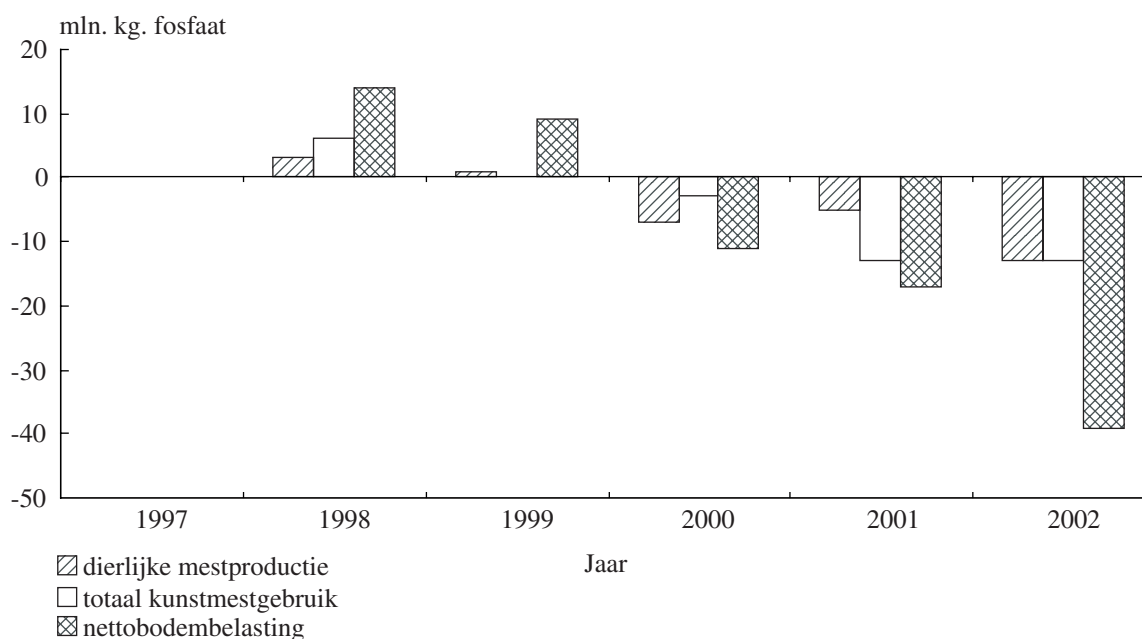
### *Ontwikkeling op nationaal niveau van N- en P-overschotten van 1997 tot en met 2002*

Uit onderstaande figuur blijkt dat op nationaal niveau de dierlijke mestproductie ten opzichte van 1997 sterk is gedaald met 119 miljoen kg stikstof. Het totaal kunstmestgebruik is eveneens gedaald, echter minder sterk met 103 miljoen kg.



*Figuur 3.2 Verandering in stikstofgebruik en -belasting in de Nederlandse landbouw 1997-2000*  
Bron: CBS, 2003, bewerkt door LEI.

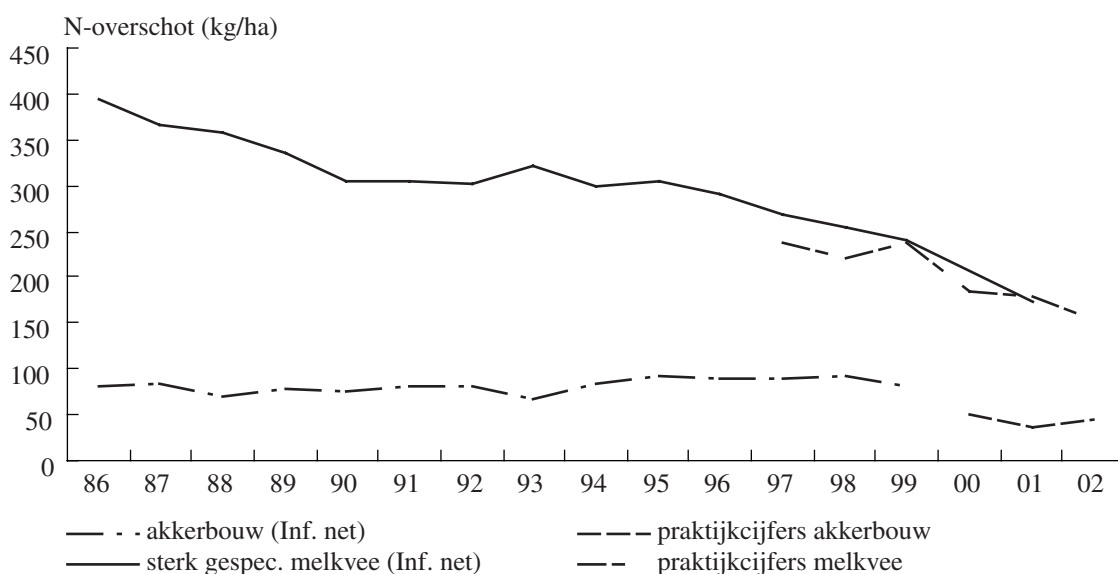
De omvang van de fosfaatproductie in dierlijke mest is op nationaal niveau eveneens teruggelopen met 13 miljoen kg (in vergelijking tot 1997) waarbij de ontwikkeling in kunstmest gelijk oploopt met de daling van dierlijke mest.



*Figuur 3.3 Verandering in fosfaatproductie en gebruik in de Nederlandse landbouw 1997-2002*  
Bron: CBS, 2003, bewerkt door LEI.

### *Ontwikkeling N-overschotten in akkerbouw en melkveehouderij in de periode 1986 tot en met 2002?*

De forse daling van stikstofoverschotten blijkt eveneens uit onderstaande figuren welke op bedrijfsniveau naar de stikstofoverschotten kijkt. Vanaf 1998, toen Minas op de intensieve bedrijven werd ingevoerd, is de daling versneld verlopen. De extensieve bedrijven werden in 2001 verplicht tot Minas. Vanaf 1988 ten opzichte van 1997 is het stikstofoverschot per hectare op melkveebedrijven bijna met 100 kg gedaald; vanaf de invoering van Minas was de daling in vijf jaar zelfs met meer dan 100 kg gedaald. In het begin van de negentiger jaren was de daling gering ondanks de vrij sterke sturing op beheersing en effectiever gebruik van dierlijke mest via onder anderen onderwerken van mest, beperking van uitrijperiode en fosfaatgebruiksnormen. Op het gebruik van kunstmeststikstof werd toen echter nog niet gestuurd; sinds de invoering van Minas wel.

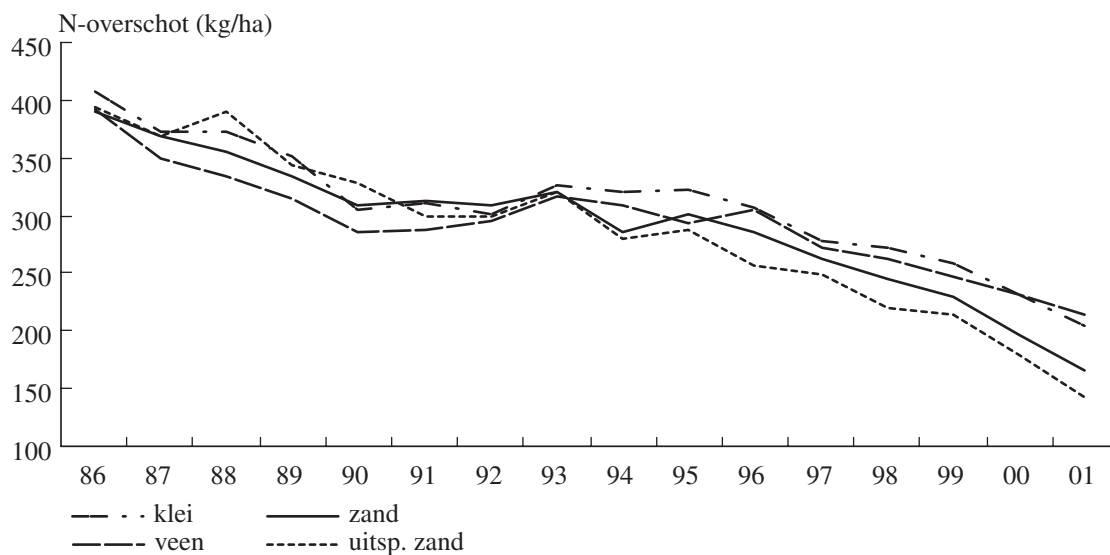


*Figuur 3.4 Ontwikkeling van stikstofoverschotten per hectare op diverse type bedrijven*

Bron: Informatienet en Praktijkcijfers.

### *Ontwikkeling N-overschotten in de melkveehouderij per bodemtype?*

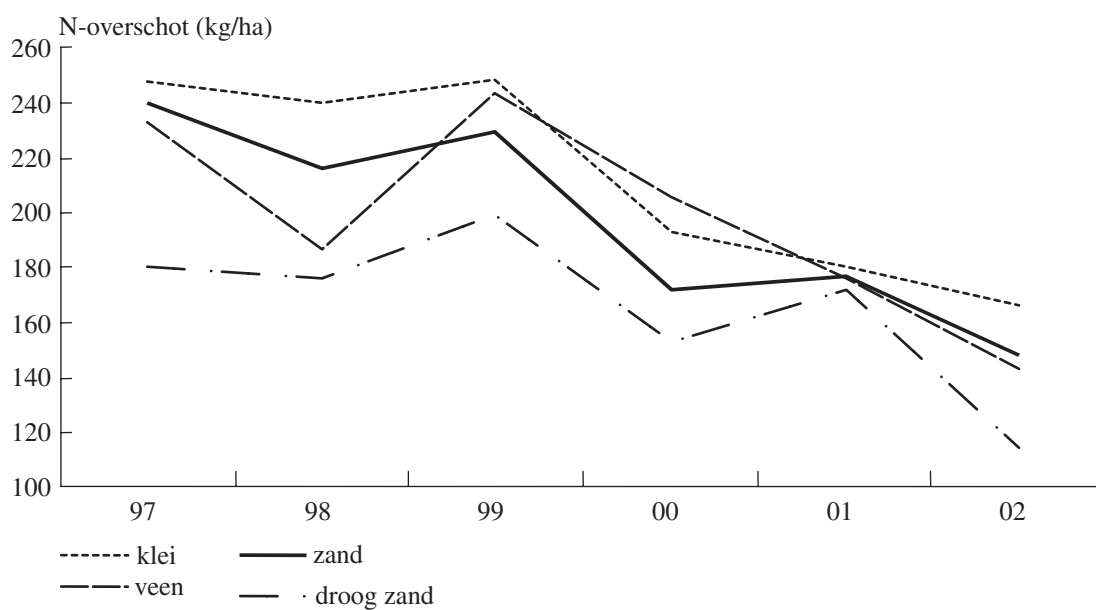
Opvallend is de sterkere daling, mede door scherpere normering, op de uitspoelinggevoelige zandgronden in vergelijking met de andere grondsoorten klei en veen, zie figuur 3.5.



*Figuur 3.5 Ontwikkeling van stikstofoverschotten per hectare op melkveebedrijven met verschillende grondsoorten*

Bron: Informatienet.

Ook uit het project Praktijkcijfers blijkt dat het N-overschot op alle grondsoorten aanzienlijk is verlaagd (zie onderstaande figuur).



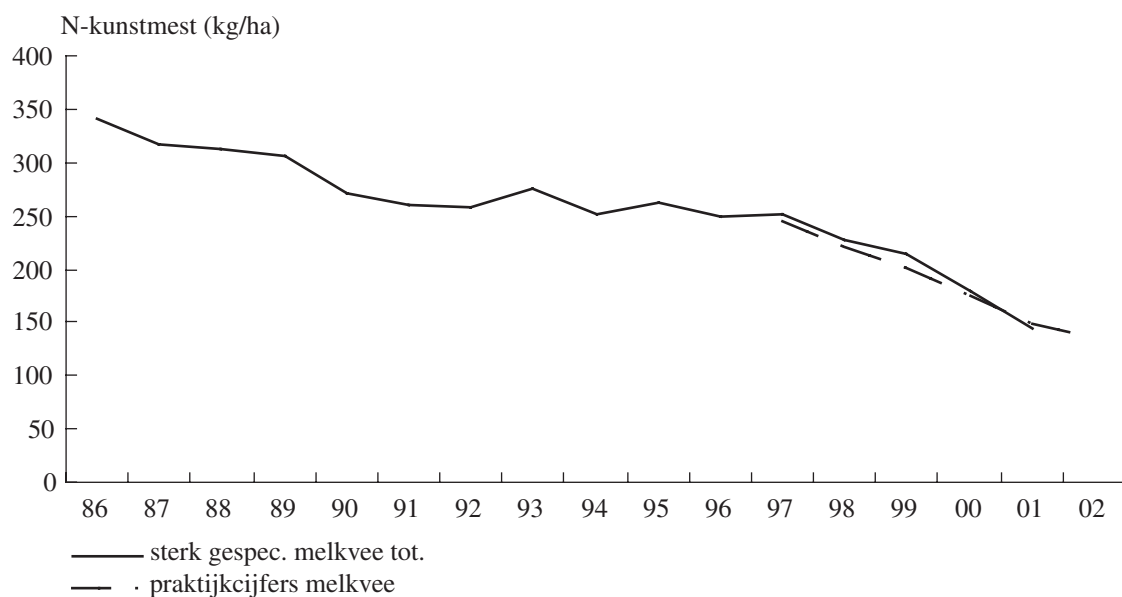
*Figuur 3.6 Ontwikkeling van het N-overschot op melkveebedrijven uit Praktijkcijfers naar grondsoort*

Bron: LEI-Informatienet.

Uit het figuur blijkt ook dat de bedrijven op droog zand in het eerste jaar van het project reeds een veel lager N-overschot hebben ten opzichte van hun collegae op andere grondsoorten. Daarbij is de volgorde van de N-overschotten per grondsoort in 2002 nog steeds hetzelfde als in 1997. Op kleigrond is het N-overschot nog steeds duidelijk het hoogst, terwijl het N-overschot op droog zand nog steeds duidelijk het laagst is. De zand- en veenbedrijven nemen een tussenpositie in.

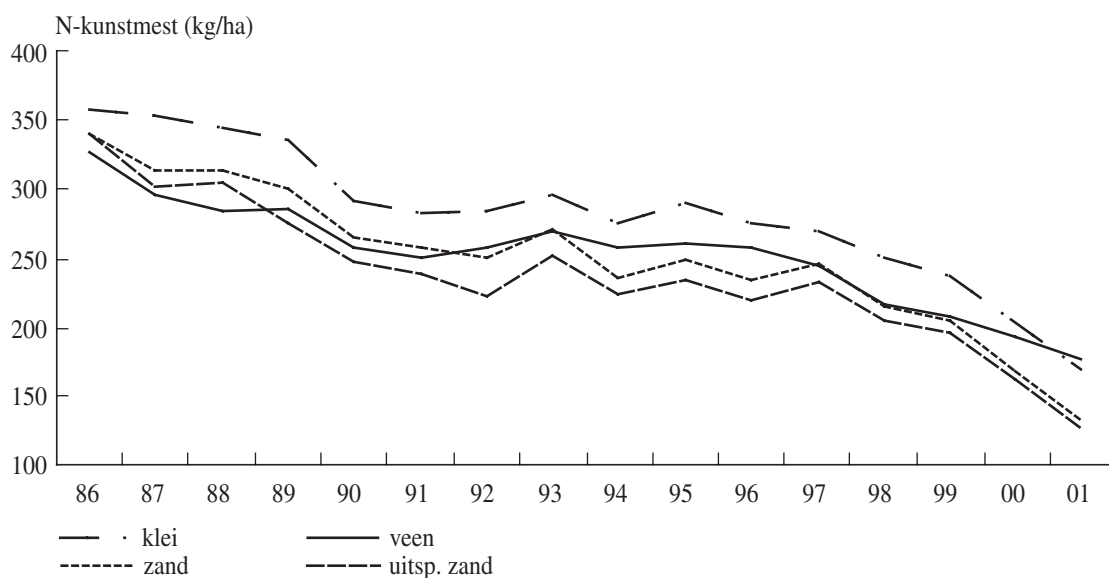
#### *Ontwikkeling van gebruik van N in meststoffen in de melkveehouderij van 1986 tot 2001/2002*

De sterke sturing van Minas tot verlaging van stikstofoverschotten heeft geleid tot een aanpassing van het bemestingsmanagement. De dierlijke mest is veel efficiënter ingezet en de kunstmeststikstofgift is fors gedaald, zoals uit figuur 3.7 blijkt.



*Figuur 3.7 Ontwikkeling van gebruik van kunstmeststikstof op melkveebedrijven*

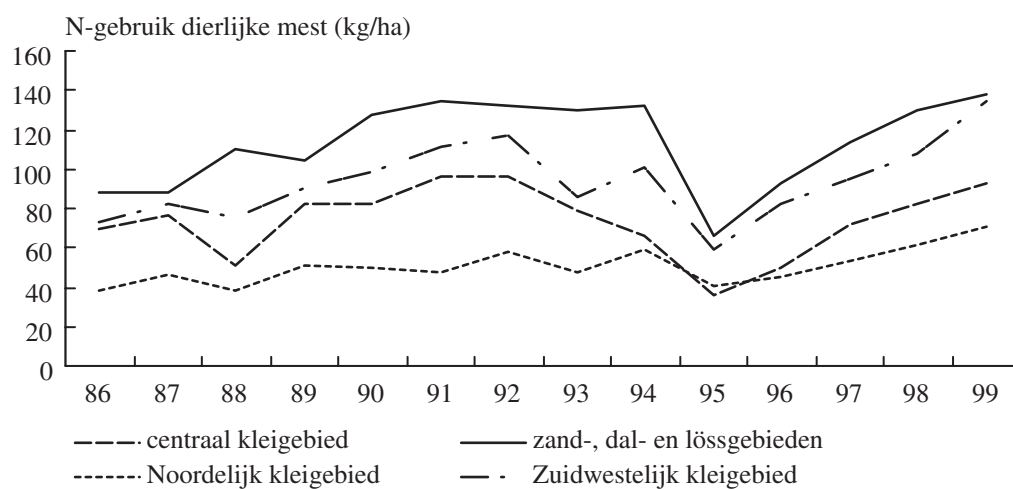




Figuur 3.8 Ontwikkeling van gebruik van kunstmeststikstof op melkveebedrijven op diverse grondsoorten.

#### Ontwikkeling van gebruik van N in meststoffen in akkerbouw naar regio

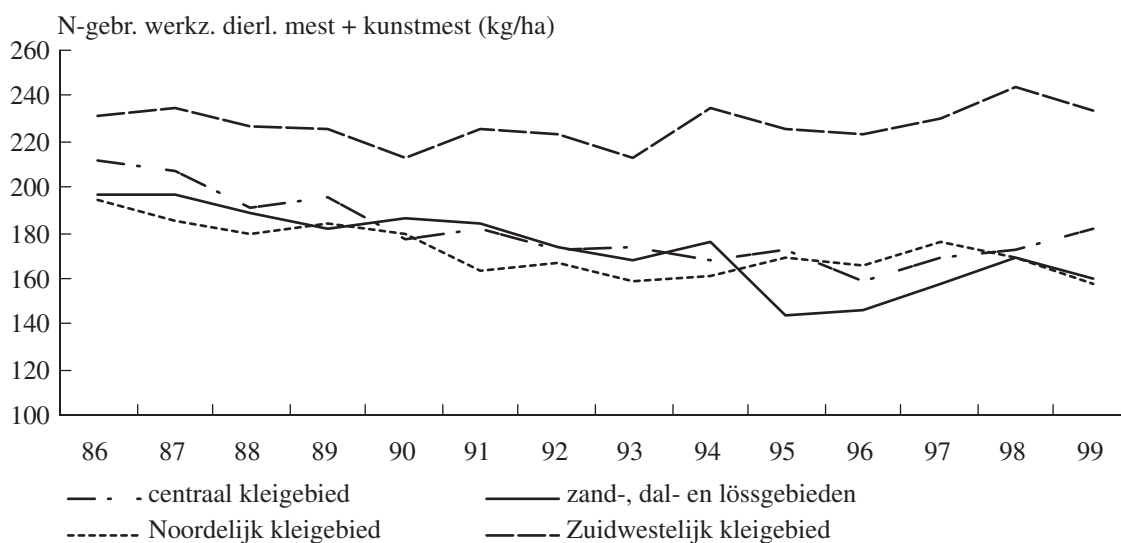
In figuur 3.9 staat het gebruik van N uit dierlijke mest op akkerbouwbedrijven weergegeven naar regio. Het gaat hierbij om de toegediende N (en dus niet om werkzame N).



Figuur 3.9 Ontwikkeling van het N-gebruik uit dierlijke mest op akkerbouwbedrijven naar regio  
 Bron: Informatienet.

Uit de figuur blijkt allereerst dat het N-gebruik van dierlijke mest in de zand-, dal- en lössgronden het hoogst is. Vanwege de voorjaarsaanwending kan de dierlijke mest in deze gebieden het meest efficiënt worden ingezet. Ook is uit de figuur af te lezen dat het N-gebruik van dierlijke mest het laagst is in het Noordelijk kleigebied. Vanwege de grotere transportafstanden ten opzichte van de andere akkerbouwgebieden is afzet in het Noordelijk kleigebied het minst interessant.

Uit figuur 3.10 blijkt dat het N-gebruik van werkzame dierlijke mest + kunstmest in het Zuidwestelijk kleigebied gemiddeld genomen niet is gedaald. Gemiddeld wordt er 230 kg N werkzame N gegeven. Daarnaast vertoont het N-gebruik van werkzame dierlijke mest + kunstmest in de overige gebieden een dalende trend tot aan 1994. Daarna blijft het gebruik los van enkele fluctuaties per jaar ongeveer gelijk in het Noordelijk kleigebied en neemt iets toe in het centraal kleigebied en de zand-, dal- en lössgebieden.

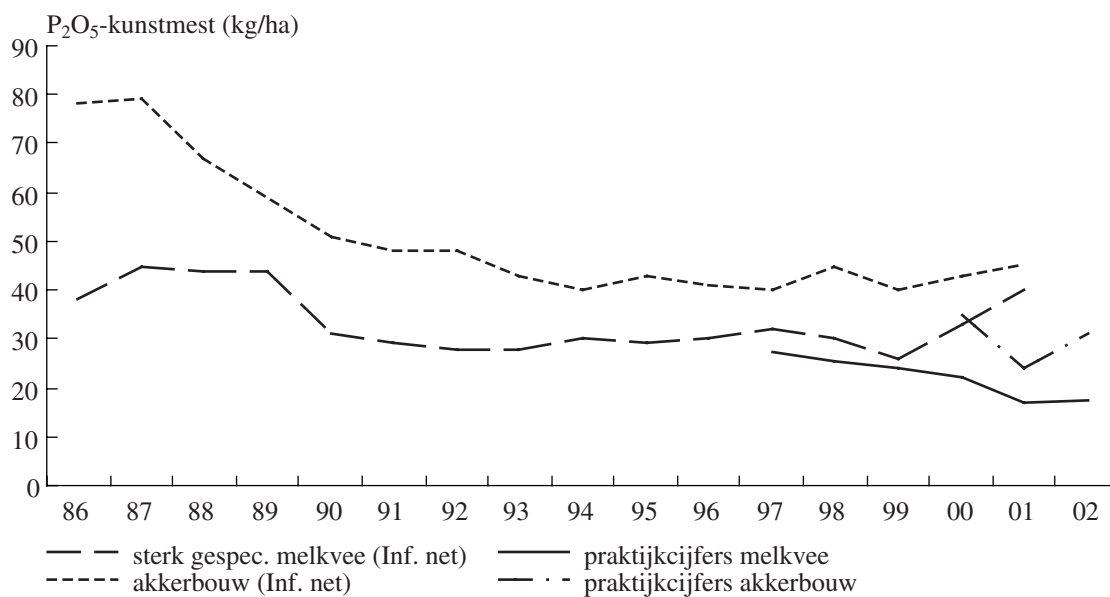


Figuur 3.10 Ontwikkeling van het gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest op akkerbouwbedrijven naar regio

Bron: Informatienet.

#### Ontwikkeling van gebruik van P in meststoffen in de melkveehouderij en akkerbouw van 1986 tot 2001/2002

Een meer efficiënt dierlijk mestgebruik heeft sinds de invoering van Minas opvallend genoeg bijna niet geleid tot verlaging van het gebruik van kunstmestfosfaat, zie figuur 3.11. Echter, het is ook wel begrijpelijk daar kunstmestfosfaat niet in Minas was opgenomen en er dus niet op gestuurd is. Ondernemers zullen wel geanticipeerd hebben op een mogelijke normering, ook van kunstmestfosfaat.



Figuur 3.11 Ontwikkeling van gebruik van kunstmestfosfaat op melkvee- en akkerbouwbedrijven

#### Verbruik van N in meststoffen en halen van verliesnormen voor N in akkerbouw

Veel akkerbouwbedrijven voldeden voor invoering van Minas al aan de eindverliesnormen. Op basis van gegevens van 1999/2000 was dit 54% van de gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. Er zijn echter wel vrij grote verschillen tussen bedrijven; enerzijds hangt dit samen met verschillen in gewassen (bouwplan) en met verschillen in dierlijk mest- en kunstmestgebruik (zie tabel 3.1). De bedrijven die in 1999/2000 reeds aan de eindverliesnormen voldeden hadden een totale (werkzame) bemesting per hectare die boven het bemestingsadvies lag.

Voor de groep die net aan de eindverliesnormen voldeden, was het verschil tussen werkelijke bemesting en het bemestingsadvies aanzienlijk hoger, mede door hoger kunstmestgebruik.

Tabel 3.1 Bemesting op akkerbouwbedrijven in 1999/2000; voor invoering Minas op akkerbouwbedrijven

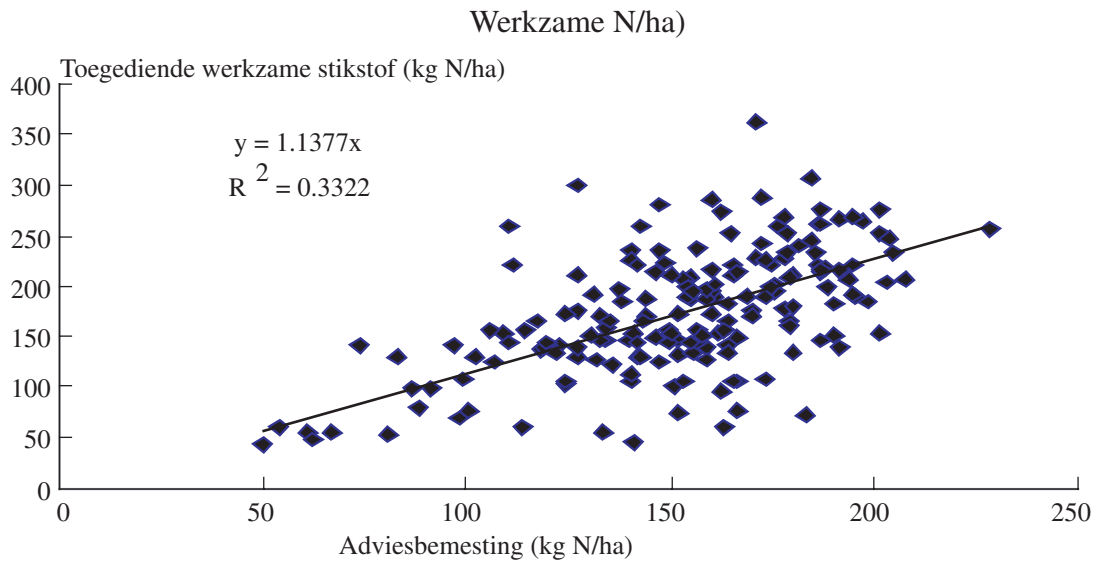
	Alle bedrijven	Poot-aardappel-bedrijven	Consumptie-aardappel-bedrijven	Zetmeel-aardappel-bedrijven
<i>Aantal bedrijven</i>	9.287	1.532	3.721	1.661
<i>Aantal bedrijven in 1999/2000 die aan eindverlies-normen voldoet</i>	54%	83%	29%	70%
<i>Stikstofbemesting:</i>				
Kunstmest	125	112	162	88
Dierlijke mest	112	76	117	139

Tabel 3.1 Vervolg

	Alle bedrijven	Poot- aardappel- bedrijven	Consumptie- aardappel- bedrijven	Zetmeel- aardappel- bedrijven
Totaal bemesting	237	188	279	227
Waarvan werkzaam	178	148	211	170
Advies	154	133	175	158
Werking dierlijke mest	47%	48%	42%	59%
<i>Fosfaatbemesting:</i>				
Kunstmest	39	62	48	15
Dierlijke mest	59	40	63	71
Totaal mest	98	103	110	87
<i>Aantal bedrijven die niet aan eindverliesnormen voldeden</i>	46%	17%	71%	30%
<i>Stikstofbemesting:</i>				
Kunstmest	154	123	178	96
Dierlijke mest	157	204	137	199
Totaal mest	311	327	315	295
Waarvan werkzaam	225	215	233	215
Advies	168	144	178	164
Werking dierlijke mest	45%	45%	40%	60%
<i>Fosfaatbemesting:</i>				
Kunstmest	44	56	54	12
Dierlijke mest	83	110	73	98
Totaal mest	127	166	127	110

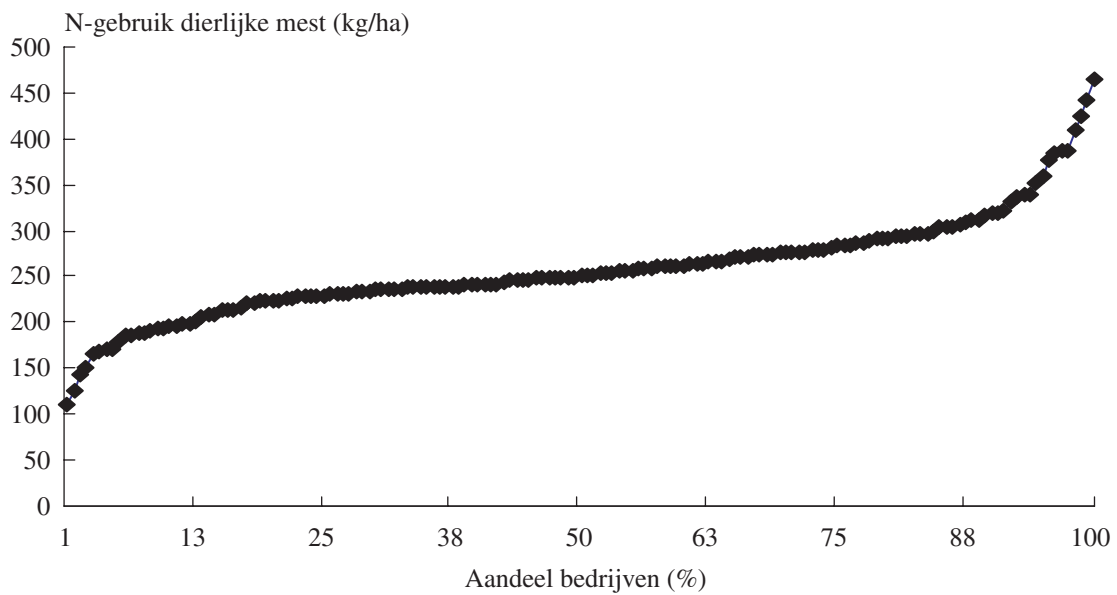
Bron: Informatienet.

In figuur 3.12 is voor deze akkerbouwbedrijven in 1999/2000 deze verschillen tussen werkelijke en adviesbemesting ook grafisch weergegeven plus een beeld van de grote spreiding tussen bedrijven.



*Figuur 3.12 Relatie in akkerbouw adviesbemesting en toegediende werkzame stikstof*

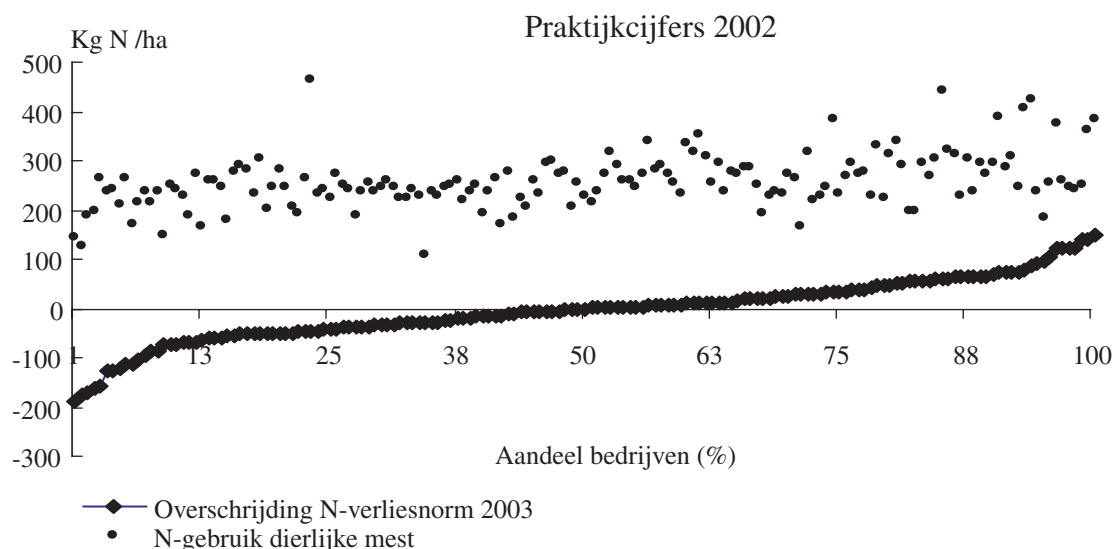
*Verbruik van N in meststoffen en halen van verliesnormen voor N in melkveehouderij*  
In figuur 3.13 staat voor de melkveebedrijven uit Praktijkcijfers het gebruik van N uit dierlijke mest weergegeven.



*Figuur 3.13 Cumulatief aandeel van melkveebedrijven naar gebruik van N uit dierlijke mest*  
Bron: Project Praktijkcijfers.

N-gebruik uit dierlijke mest wanneer de derogatie zou door gaan. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de bedrijven in 2002 nog niet hebben gestuurd op het halen van de N-gebruiksnorm dierlijke mest. Zo kan een extra verhoging van de melkgift per koe via voeding leiden tot een lagere veebezetting en dus een lager gebruik van N uit dierlijke mest.

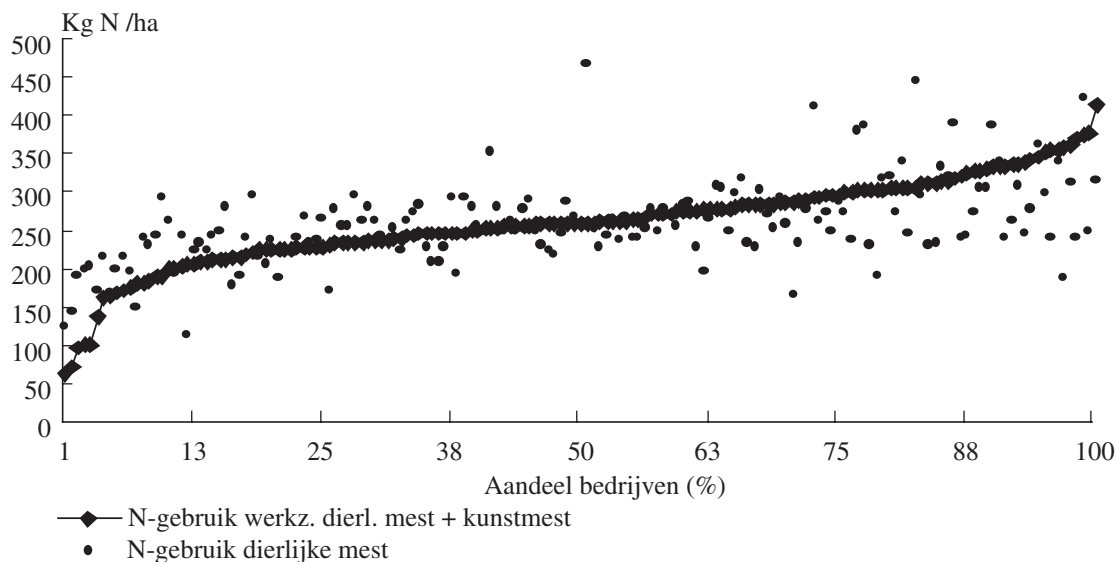
In onderstaande figuur 3.14 staat voor de melkveebedrijven uit Praktijkcijfers 2 de afwijking van het N-overschot ten opzichte van de verliesnorm weergegeven en het gebruik van N uit dierlijke mest.



Figuur 3.14 Cumulatief aandeel van melkveebedrijven uit Praktijkcijfers 2 naar afwijking van de N-eindverliesnorm in 2002

Ongeveer de helft van de bedrijven voldeed in 2002 aan de verliesnormen van 2003. De helling van de lijn is klein. Er is dan ook een fors aandeel bedrijven dat de N-eindverliesnorm in 2002 nog (net) niet haalt, maar dat bij toenemende druk en door meer ervaring naar verwachting wel zal kunnen doen.

Het N-gebruik uit dierlijke mest neigt wat hoger te zijn naarmate bedrijven de N-verliesnorm meer overschrijden (of minder onderschrijden); in het linkerdeel van de grafiek komt echter ook een aanzienlijk aantal bedrijven voor met een N-gebruik dierlijke mest boven 250 kg/ha die de N-verliesnorm 2003 niet overschrijden.



Figuur 3.15 Cumulatief aandeel van melkveebedrijven naar het gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest

In bovenstaande figuur 3.15 staat voor de melkveebedrijven uit Praktijkcijfers 2 het gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest en het gebruik van N uit dierlijke mest weergegeven:

- ongeveer 40% van de bedrijven heeft een N-gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest van 250 kg/ha of minder;
- ongeveer 77% van de bedrijven heeft een N-gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest van 300 kg/ha of minder;
- ongeveer 95% van de bedrijven heeft een N-gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest van 350 kg/ha of minder.

Bij een gemiddeld bouwplan met 81% gras en 19% maïs betekent dit dat bij een N-bemestingsadvies van 340 kg en 175 kg N voor respectievelijk gras en maïs een gemiddeld bemestingsadvies van 308 kg N/ha voor de bedrijven geldt. In 2002 voldoet dan ongeveer 80% van de bedrijven aan die norm. Bij een norm gebaseerd op het N-bemestingsadvies - 10% zou ongeveer 65% van de bedrijven aan de norm voldoen. Ook hier dient te worden opgemerkt dat de bedrijven in 2002 nog niet hebben gestuurd op het halen van de N-gebruiksnorm werkzame dierlijke mest + N-kunstmest.

In onderstaande tabel zijn de bedrijven ingedeeld naar mate van de overschrijding van de N-verliesnorm in 2000. In de jaren 2001 en 2002 is deze groepsindeling gehandhaafd. Op deze manier kan gekeken worden hoe de bedrijven in een groep zich ontwikkelden.

*Tabel 3.2 Ontwikkeling van verschillende groepen melkveebedrijven in Project Praktijkcijfers; indeling van de bedrijven in 2000 naar hoogte van het stikstofoverschot ten opzichte van de eindverliesnorm van 2003*

Jaar	< -25		-25 tot 0		0 tot 25		>= 25	
	2002	'02-'00	2002	'02-'00	2002	'02-'00	2002	'02-'00
Percentage bedrijven	18		13		22		47	
Ha cultuurgrond	50,3	4,8	48,7	4,2	44,8	2,9	48,7	3,2
Ha grasland	36,1	2,0	33,4	2,5	34,8	1,4	37,6	2,1
Ha snijmaïs	8,3	1,0	7,4	0,3	8,2	1,3	8,5	0,6
% maïsland in voeder- oppervlak	19,9	1,3	19,2	-0,6	19,2	1,9	18,7	-0,2
Ha overige voeder- gewassen	1,4	0,5	1,5	0,2	0,2	-0,1	0,8	0,5
Ha niet-voedergewas- sen totaal	4,5	1,3	6,3	1,2	1,5	0,3	1,8	-0,1
N-productie org. mest (95%)/ha cult. grond	241	0	248	-11	262	-6	269	-11
N-aanvoer + voorraadafname org. mest/ha cult. grond	16	1	21	-1	13	-1	15	-3
N-afvoer + voorraadtoename org. mest/ha cult. grond	10	-10	19	-20	18	-11	19	-10
N-gebruik org. mest totaal/ ha cult. grond	247	10	250	9	257	5	265	-5
Verbruik N kunstmest per hectare	95	-11	124	-36	137	-32	142	-56
N-kunstmest + N-werkzaam org. mest/ha cult. grond	219	-6	249	-31	265	-30	275	-58
N-kunstm. + N-werkz. org. mest - overschr. N-verliesn./ ha cult grond	256	-52	268	-22	273	-9	261	2
Gemiddeld bemestingsadvies gras- en maïsland	305	-2	306	1	306	-3	307	0
Overschrijding N-bemestings- advies/ha cult. grond	-86	-3	-57	-32	-41	-26	-32	-59
Netto N-verbruik voer/ha cult. grond	123	38	134	-2	147	-15	164	-23
N-verliesnorm/ha cult. grond	147	-8	151	-4	153	-8	152	-4
Overschr. N-verliesnorm/ha cult. grond	-37	46	-19	-9	-7	-21	14	-60
Fosfaat-GVE/ha cult. grond	2,13	-0,02	2,23	-0,10	2,41	-0,09	2,47	-0,14
Kg melk/ha cult. grond	12310	-6	13682	-148	13586	11	14160	-93
Opbrengsten (€/100 kg melk)	40,47	0,32	37,98	-0,38	38,95	0,08	38,01	-0,41
Toegerek. kosten (€/100 kg melk)	10,28	1,91	10,77	1,45	10,42	1,12	10,55	0,70
Saldo (€/100 kg melk)	30,20	-1,59	27,21	-1,83	28,53	-1,04	27,47	-1,11



Het totale gebruik van organische mest binnen de groepen is alleen in de groep die de N-verliesnorm in 2000 het meest overschreed gedaald. In de overige groepen is een lichte stijging waar te nemen.

Het N-kunstmestverbruik is in de groepen -25 tot 0 en 0 tot 25 met ongeveer 35 kg gedaald in 2002. In de groep  $\geq 25$  was dit zelfs 56 kg. De groep die in 2000 al ruim de N-verliesnorm haalde heeft het N-kunstmestverbruik nog met 11 kg verlaagd.

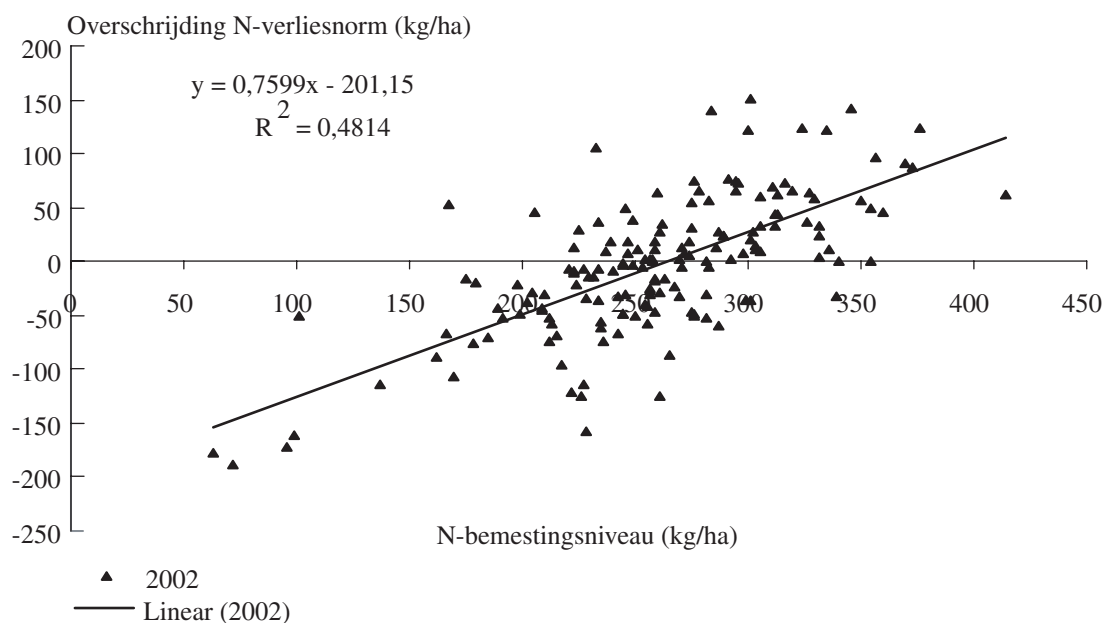
Het bovenstaande heeft tot gevolg dat het N-bemestingsniveau meer is verlaagd ten opzichte van 2000 naarmate een groep nog verder boven de N-verliesnorm zat. De verandering van de afwijking van het N-bemestingsadvies is in deze groepen dan ook het grootst.

Het netto-N-gebruik voer is fors gestegen in de groep die in 2000 meer dan 25 kg onder de N-verliesnorm zat. In de andere groepen is het netto-N-gebruik voer juist gedaald, terwijl deze groepen de bemesting het meest hadden verlaagd. Dit duidt erop dat in deze laatste groepen de nettogewasopbrengsten niet zijn gedaald en/of dat er efficiënter is gevoerd.

De toegerekende kosten zijn het meest gestegen in de groepen die in 2000 al de N-verliesnormen haalden en het saldo is in deze groepen het meest gedaald. Mogelijk heeft dat te maken met het in verhouding hogere netto-N-gebruik voer dan de groepen die de N-verliesnorm nog niet haalden.

De groep die in 2000 meer dan 25 kg boven de N-verliesnorm zat, haalt deze norm nog niet in 2002. Mogelijk is het N-bemestingsniveau nog te hoog.

In onderstaande figuur staat het N-bemestingsniveau van de melkveebedrijven in Praktijkcijfers uitgezet tegen de overschrijding van de N-verliesnorm. Met N-bemestingsniveau wordt hier N-kunstmest + N-werkzaam org. mest/ha cult. grond bedoeld.



Figuur 3.16 Relatie tussen N-bemestingsniveau en overschrijding van de stikstofeindverliesnorm op melkveebedrijven uit project Praktijkcijfers van 2002.

- $R^2$  geeft aan in welke mate de variabele 'N-bemestingsniveau' de hoogte van de variabele 'overschrijding N-verliesnorm' bepaalt oftewel hoe sterk het verband tussen de variabelen is.

Het snijpunt met de x-as geeft aan bij welk N-bemestingsniveau de N-verliesnorm wordt gehaald en de afwijking dus nul is.

Tabel 3.3 Bemestingniveau en verhouding tot verliesnorm van 2000 t/m 2002

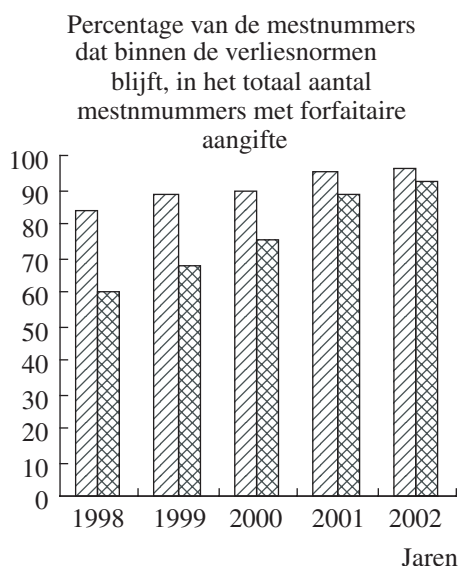
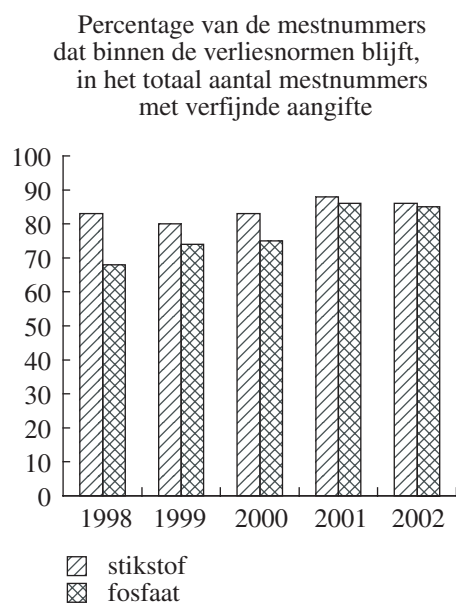
	N-bemestingsniveau (kg/ha) waarbij afwijking N-verliesnorm is nul	N-bemestingsadvies (kg/ha)	Overschrijding N-bemestingsadvies (kg/ha)
2000	272	307	-35
2001	247	305	-58
2002	265	307	-42

Gemiddeld genomen wordt de N-verliesnorm gehaald bij een bemestingsniveau van rond de 260 kg per hectare. Bij dit bemestingsniveau wordt er ongeveer 45 kg N per hectare onder het advies bemest. In de periode 2000 t/m 2002 daalt de R-kwadraat van de relatie tussen N-bemestingsadvies en de afwijking van de N-verliesnorm. Blijkbaar spelen andere factoren een steeds grotere rol, waarbij valt te denken aan beweidingssysteem en verhouding voedergewassen.

#### *Halen van verliesnormen en realisatie van evenwichtsbemesting per bedrijf*

De vraag in hoeverre de verliesnormen worden gehaald is beantwoord door voor een aantal jaren inzicht te geven in het aantal bedrijven/mestnummers welke binnen de verliesnormen voor stikstof en fosfaat blijven. Verschillen tussen bedrijfstypen worden inzichtelijk gemaakt door voor een tweetal jaren de percentages bedrijven/mestnummers binnen de verliesnorm te presenteren. Verschillen in de Minas-gegevens van de aangifteplichtigen en de Minas-gegevens gecontroleerd door Bureau Heffingen zijn door CBS<sup>1</sup> in beeld gebracht en zullen hier kort worden samengevat.

<sup>1</sup> De CBS-monitor 2003/4 (Monitor Mineralen en Mestwetgeving, Voorburg/Heerlen) is gemaakt met informatie van Bureau Heffingen. Deze informatie is op verschillende momenten verkregen en betreft de actuele situatie van dat moment. De tabellen in de mestmonitor zijn op zich correct, maar vanwege de verschillende momenten niet te combineren of te vergelijken met elkaar. De tabellen in deze notitie zijn voorzien van een bronvermelding waarbij de datum van de gegevensset is opgenomen.



*Figuur 3.17 Percentage behalen van verliesnorm met verfijnde aangifte*

*Figuur 3.18 Percentage behalen van verliesnorm met forfaitaire aangifte*

a) gegevens met betrekking tot correctie varkensnormen zijn hierbij niet meegenomen.

Bron van beide figuren: CBS, 2003/4 gebaseerd op gegevens Bureau Heffingen, d.d. 11 december 2003 (verfijnd) en 14 januari 2004 (forfaitair) en bewerking LEI.

*Tabel 3.4 Percentage bedrijven dat in een bepaald jaar binnen de verliesnormen (stikstof en fosfaat) blijft per bedrijfstype (%). (Verevening over jaren is mogelijk)*

	Verfijnd			Forfaitair		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Akkerbouw	86	91	93	79	89	92
Extensief gemengd	84	91	90	81	91	94
Extensief melkvee	84	85	80	77	88	87
Intensief melkvee	64	67	61	17	30	39
Intensief vee	56	63	64	47	51	70
Legkippen	55	63	64	40	50	69
Slachtpluimvee	60	65	67	64	67	55
Varkens	46	57	54	37	46	75
Kleine bedrijven	80	89	89	70	81	87
Totaal	68	79	78	71	87	90

Bron: CBS, 2003/4 gebaseerd op gegevens Bureau Heffingen, d.d. 11 december 2003 (verfijnd) en 14 januari 2004 (forfaitair) en bewerking LEI.

In de periode van 1998 tot en met 2000 gold dat de bedrijven met minder dan 2,5 gve per hectare beperkt waren vrijgesteld van aangifte. In 2000 is de gebruiksnorm van dierlijke mest voor de niet Minas-plichtige bedrijven aangescherpt tot 85 kg fosfaat per hectare. Hiermee werden alle bedrijven met meer dan 2 gve per hectare aangifteplichtig. Vanaf 2001 zijn bedrijven met minder dan 3 gve en niet meer dan 3 ha niet aangifteplichtig voor Minas. Voor de figuren 3.17 en 3.18 betekent dit dat veranderingen in de tijd veroorzaakt kunnen worden door veranderingen in de totale groep van mestnummers.

Van de mestnummers met verfijnde aangifte blijft, afhankelijk van het jaar, 68-86% binnen de fosfaatverliesnormen en 80-88% binnen de stikstofverliesnorm. Van de mestnummers met forfaitaire aangifte blijft, afhankelijk van het jaar, 60-92% binnen de fosfaatverliesnormen en 84-96% binnen de stikstofverliesnorm. Minder bedrijven blijven binnen de verliesnorm voor fosfaat, de verliesnorm voor stikstof wordt minder frequent overschreden.

De toename van het percentage bedrijven binnen de verliesnormen bij verfijnde aangifte in 2001 is deels verklaarbaar doordat het aantal akkerbouwbedrijven met verfijnde aangifte is toegenomen.

Mestnummers met verfijnde aangifte van de bedrijfstypen extensief en akkerbouw blijven het meest binnen de verliesnormen (2002: 80-95%), intensief melkvee en intensief vee blijven voor ruim 60% en varkens en pluimvee blijven voor 55-70% binnen de gestelde verliesnormen voor stikstof en fosfaat. Voor het jaar 2000 liggen de percentages voor elk bedrijfstype 5-10%-punten lager dan in 2002, voor 2001 liggen ze op vergelijkbaar niveau als 2002.

Mestnummers met forfaitaire aangifte blijven evenals mestnummers met verfijnde aangifte, in 2001 en 2002 in het algemeen beter binnen de verliesnormen dan in 2000. Met name extensieve en intensieve melkveebedrijven en varkensbedrijven voldoen in 2002 minder goed aan de verliesnormen via de verfijnde route dan in 2001. Slachtpluimveebedrijven die via de forfaitaire route aangifte doen, voldoen in 2002 minder goed aan de verliesnormen dan in 2001.

In de gepresenteerde tabel 3.4 en de figuren 3.17 en 3.18 is geen rekening gehouden met de toepassing van de mogelijkheid tot verevening van saldo van mineralen. Dit is alleen mogelijk bij de verfijnde aangifte. In een analyse naar overschotten en saldi na vier jaar Minas (1998-2001), waarbij rekening is gehouden met eventuele verevening van saldo, is naar voren gekomen dat 18%, respectievelijk 9% van de mestnummers die vier jaar verfijnde aangifte van Minas hebben gedaan een fosfaat- of stikstofoverschot hebben. Hoe groot de rol van verevening van saldo is, is niet eenvoudig te bepalen, wel kan gesteld worden dat getoonde resultaten in tabel 3.4 een zwaarder beeld vertonen dan dat er rekening houdend met saldo-verevening werkelijk is.

#### *Verschillen in resultaten en bedrijfsvoering tussen verschillende groepen van bedrijven in de melkveehouderij*

Op basis van data uit het Informatienet en data van Praktijkcijfers is onderzocht waar in de melkveehouderij verschillen zichtbaar zijn en hoe deze verklaard kunnen worden.

### *Verschillen tussen Minas-plichtige en niet-Minas-plichtige bedrijven*

In 1998 is op intensieve veebedrijven Minas ingevoerd, zodat er verschillen optraden in Minas-plichtige en niet-Minas-plichtige bedrijven. Uit tabel 3.5, die een vergelijking maakt van de ontwikkeling van de Minas-plichtige versus de niet-Minas-plichtige bedrijven voor 2001 (toen alle bedrijven Minas-plichtig werden) blijkt het volgende:

- er zijn duidelijke verschillen in management van Minas-plichtige ten opzichte van niet-Minas-plichtige melkveebedrijven opgetreden;
- er is een aanzienlijke stijging van melkgift per koe met 340 kg op de Minas-plichtige ten opzichte van 75 kg extra melk per koe op niet-Minas-plichtige bedrijven;
- door de grotere oppervlakte grond is de melkveebezetting en het melkquotum per hectare gedaald, ondanks het hogere aantal melkkoeien per bedrijf;
- de intensiteit (gve per hectare) is op Minas-plichtige bedrijven meer gedaald dan op de niet-Minas-plichtige bedrijven;
- een sterkere daling van de kunstmeststikstofgift op Minas-plichtige bedrijven heeft een sterkere daling van het stikstofoverschot tot gevolg;
- er is een sterkere daling van toegerekende kosten (zoals veevoer, kunstmest, dierskosten) op Minas-plichtige bedrijven;
- de gemiddelde kostprijs melk stijgt op de Minas-plichtige bedrijven meer (€ 0,85) dan de € 0,42 stijging op niet-Minas-plichtige bedrijven in 1999/00 ten opzichte van 1997/98. Binnen de Minas-plichtige bedrijven treden echter verschillen in ontwikkeling op zoals uit tabel 3.5 blijkt.

*Tabel 3.5 Gevolgen van Minas voor niet-Minas-plichtige en Minas-plichtige gespecialiseerde melkveebedrijven*

		Niet-Minas-plichtige melkveebedrijven		Minas-plichtige melkveebedrijven	
		1999/00 (voorl.)	mutatie t.o.v. 1997/98	1999/00	mutatie t.o.v. 1997/98
Fosfaat-gve per bedrijf	Stuks	75	1	88	-2
Fosfaat-gve per hectare	Stuks	1,96	0,00	2,93	-0,21
Cultuurgrond	Ha	38,3	0,7	30,1	1,5
Melkkoeien	Stuks	56,4	2,9	51,7	1,5
Melkproductie per koe	Kg	7.512	75	7.665	340
Krachtvoer rundvee per melkkoe	Kg	2.117	-123	2.188	-60
Melkquotum per hectare voederoppervlakte	Kg/ha	10.790	69	13.007	-364
Jongveebezetting	Stuks/10 mk	8,2	-0,9	8,2	-0,6
Kunstmeststikstof op grasland	Kg/ha	260	-29	261	-46
N-overschot	Kg/ha	276	-22	274	-49

Tabel 3.5 Vervolg

		Niet-Minas-plichtige melkveebedrijven		Minas-plichtige melkveebedrijven	
		1999/00 (voorl.)	mutatie t.o.v. 1997/98	1999/00	mutatie t.o.v. 1997/98
Bedrijven met echte mest-/Minas-heffing	%	0	0	30	30
Kostprijs per 100 kg melk					
- toegerekende kosten	€	8,79	-1,01	9,53	-1,49
- kostprijs melk	€	43,13	0,42	43,17	0,85

Bron: Informatienet, selectie van bedrijven die minimaal deze drie jaar in de steekproef zijn opgenomen.

Tabel 3.6 Ontwikkeling van resultaten van Minas-plichtige (intensieve) gespecialiseerde melkveebedrijven naar hoogte van de stikstofgift uit kunstmest per hectare grasland in uitgangsjaar 1997/98

		Minder dan 250 kg		250-350 kg N per ha		Meer dan 350 kg	N
		1999/00 (voorl.)	mutatie t.o.v. 1997/98	1999/00 (voorl.)	mutatie t.o.v. 1997/98	1999/00 (voorl.)	mutatie t.o.v. 1997/98
Bedrijven	%	21		57		22	
Fosfaat-gve per bedrijf	Stuks	75	-7	91	0	95	0
Fosfaat-gve per hectare	Stuks/ ha	2,56	-0,29	3,22	-0,23	2,62	-0,13
Cultuurgrond	Ha	29,4	0,7	28,1	1,8	36,0	1,5
Melkproductie per koe	Kg	7.215	287	7.703	288	7.880	466
Jongveebezetting	St./10mk	8,0	-0,1	7,9	-0,6	8,8	-0,8
Kunstmeststikstof op gras.	Kg/ha	210	2	254	-39	326	-111
N-overschot	Kg/ha	250	-7	276	-50	286	-81
Bedrijven met echte Minas-heffing	%	21	21	38	38	19	19
Kostprijs per 100 kg melk:							
- toegerekende kosten	€	9,42	-1,65	9,85	-1,02	9,10	-2,12
- kostprijs melk	€	46,91	2,62	43,26	0,83	41,28	0,15

Bron: Informatienet.

Uit tabel 3.6 blijken verschillen in bemesting van kunstmeststikstof per hectare op Minas-plichtige melkveebedrijven in 1997 voor invoering van Minas. Op 21% van deze bedrijven was de kunstmestgift per hectare grasland onder de 250 kg stikstof, op 57% tussen 250 en 350 kg per hectare en op 22% zelfs boven de 350 kg per hectare.

Om aan de Minas-normen in 1998 en 1999 te voldoen moesten de bedrijven met de hoge giften hun bedrijfsvoering het sterkste aanpassen. De groep boven de 350 kg in de uitgangssituatie heeft het stikstofoverschot (exclusief diercorrecties en rekening houdend met voorraadverschillen) met 81 kg per hectare verlaagd in 1999/00 ten opzichte van 1997/98. De lage groep heeft het overschot slechts met 7 kg verlaagd.

Opvallend is het verschil in management en bedrijfsvoering tussen de groepen. Bij vergelijking van de lage stikstofgroep met de hoge stikstofgroep valt onder andere op dat:

- de lage groep de veebezetting sterker heeft laten dalen dan de hoge groep;
- de melkgift per koe op de hoge groep aanzienlijk sterker stijgt;
- de jongveebezetting per 10 melkkoeien op de hoge groep relatief sterker daalt.

Opvallend is dat in de groep met de hoge stikstofgiften in de uitgangssituatie, en die zich het sterkste moesten aanpassen om aan de verliesnormen te voldoen, het percentage bedrijven dat een Minas-heffing moest betalen het laagst is. In de middengroep was dit zelfs tweemaal zo hoog. De hoge groep heeft zich het sterkste en meest doelgericht aangepast. Deze groep kon door aangescherpt mineralenmanagement bovendien nog economische voordelen bereiken.

Melkveebedrijven blijken met meer tactisch/operationele managementaanpassingen relatief eenvoudig aan de stikstofeindverliesnormen te kunnen voldoen.

Sommige bedrijven hebben echter dure strategische aanpassingen gepleegd; een voorbeeld is proefbedrijf de Marke die lage overschotten realiseert met relatief zeer hoge kosten ofwel relatief hoge afwijkende bedrijfseconomische resultaten ten opzichte van vergelijkbare bedrijven (zie tabel 3.7).

*Tabel 3.7 Positionering Proefbedrijf de Marke, groep voorloperbedrijven Koeien & Kansen en MDM/K & K-bedrijf Eggink ten aanzien van mineralenoverschotten ten opzichte van Minaseindverliesnormen, van bedrijfseconomische resultaten ten opzichte van vergelijkbare bedrijven in het representatieve Informatienet. Resultaten zijn gemiddelden per jaar*

Bedrijven	Afwijking stikstofverlies t.o.v. eindnorm	Afwijking Minasfosfaatverlies t.o.v. eindnorm	Afwijking bedrijfsec. resultaat t.o.v. vergelijkbare bedr. in euroct/kg melk	Afwijking bedrijfsec. resultaat t.o.v. vergelijkbare bedr. in euro's per bedr. per jaar
Koeien & Kansen in 1999/2000	+29	+4	+0,5	+3.180
De Marke 1992/93 t/m 1999/2000	-53	-19	-6,7	-46.770
Eggink in 1999/2000	-43	-19	+1,1	+7.640

Bij een groep voorloperbedrijven waarvan de bedrijven langer zijn gemonitord kan nagegaan worden welke aanpassingen in de bedrijfsvoering en wat daarvan de economische effecten zijn. Gemiddeld bleken deze bedrijven in 2002 al onder de eindverliesnorm van 2002 te zitten; ofwel 54% van de bedrijven.

### *Verschillen tussen intensieve en extensieve bedrijven*

Tabel 3.8 Indeling van bedrijven van Praktijkcijfers naar wel/niet halen Minas en naar intensiteit in 2002

	<= 14.000 kg melk/ha Minas gehaald?			> 14.000 kg melk/ha Minas gehaald?		
	Ja	Nee	Verschil	Ja	Nee	Verschil
Aantal bedrijven	58	36		23	44	
Cultuurgrond (ha)	51,2	48,9	2,4	46,4	44,3	2,2
Gras (ha)	37,7	35,3	2,4	34,6	35,7	-1,1
Melkkoeien (aantal)	68,0	72,2	-4,2	88,6	87,6	0,9
Jongvee (aantal per 10 mk)	7,6	7,6	0,0	6,5	7,0	-0,5
Veebezetting (fGVE/ha)	2,0	2,4	-0,4	2,5	2,7	-0,2
Bedrijfsmelkproductie (kg)	532.893	564.220	-31..326	743.390	745.042	-1.651
Intensiviteit (kg melk/ha voederopp.)	11.741	12.935	-1.194	17.730	17.259	471
Melkproductie per koe (kg)	7.861	7.858	3	8.422	8.504	-82
Krachtvoerverbruik per koe (kg)	2.255	2.547	-293	2.638	2.733	-95
Krachtvoerverbruik per 100 kg melk (kg)	28,6	32,5	-3,8	31,2	32,1	-0,9
N-kunstmest grasland (kg)	141	189	-47	135	188	-53
N-overschot (kg/ha)	129	224	-96	133	230	-97
N-gebruik org. mest (kg/ha)	224	260	-35	264	298	-33
N-gebruik kunstmest + werkz. org. mest (kg/ha)	221	284	-63	240	301	-61
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> -gebruik kunstmest + org. mest (kg/ha)	97	114	-17	103	120	-17
Toegerekende kosten (euro/100 kg melk)	10,02	11,20	-1,18	9,97	10,83	-0,86
Saldo (euro/100 kg melk)	29,21	27,83	1,38	27,61	27,35	0,26

Bron: Praktijkcijfers.

Uit de bovenstaande tabel blijkt voor de extensieve bedrijven (<=14.000 kg melk/ha) dat de groep die Minas heeft gehaald in vergelijking tot de groep die Minas niet heeft gehaald dat:

- een lagere veebezetting heeft;
- een vergelijkbare melkproductie per koe heeft van bijna 7.900 kg per koe;
- een lagere krachtvoergift per koe en per 100 kg melk heeft;
- een 47 kg/ha lagere N-kunstmestgift op grasland heeft;



- een lager gebruik heeft van N uit organische mest en werkzame N uit organische mest + N-kunstmest;
- lagere toegerekende kosten en een hoger saldo heeft.

Uit de tabel blijkt voor de intensieve bedrijven (>14.000 kg melk/ha) dat de groep die Minas heeft gehaald in vergelijking tot de groep die Minas niet heeft gehaald dat:

- een iets lagere veebezetting heeft;
- een vergelijkbare melkproductie per koe heeft van ruim 8.400 kg per koe;
- een iets lagere krachtvoergift per koe en per 100 kg melk heeft;
- een 53 kg/ha lagere N-kunstmestgift op grasland heeft;
- een lager gebruik heeft van N uit organische mest en werkzame N uit organische mest + N-kunstmest;
- lagere toegerekende kosten en een hoger saldo heeft.

Uit het bovenstaande blijkt dat verschillen vooral te maken hebben met het voer- en graslandmanagement op de bedrijven, waarbij het belangrijk is om met zo min mogelijk input een zo hoog mogelijk output te kunnen bereiken. Uit de resultaten van de Praktijkcijfers-bedrijven van 2000 bleek ook al dat het totale voer- en graslandmanagement bepalend is voor de hoogte van de overschotten (Doornewaard et al., 2002). Ook in het project Koeien & Kansen bleek al het belang van een goed voer- en graslandmanagement. In het boekjaar 1999/00 werd ten opzichte van qua structuur overeenkomstige bedrijven 60 kg minder kunstmeststikstof per hectare verbruikt waarbij het aanvullend voerverbruik bovendien op een lager niveau lag (Beldman et al., 2002). Bovendien blijkt de groep bedrijven in Koeien & Kansen die in 2000 de stikstofnorm gehaald heeft in vergelijking met de groep die dit nog niet gehaald heeft duidelijk minder stikstof via kunstmest, krachtvoer en met name ruwvoer aan te voeren (Galama, 2002). Dit duidt dus ook op een beter voer- en graslandmanagement.

### *Verschillen tussen bedrijven met een laag en met een hoog overschot*

*Tabel 3.9 Indeling van Minas-plichtige melkveebedrijven in Praktijkcijfers in 1998 naar hoogte van het N-overschot in 1997*

	N-overschot ≤ 285 kg/ha in 1997			N-overschot > 285 kg/ha in 1997		
	2002	'02-'00	'02-'97	2002	'02-'00	'02-'97
Aantal bedrijven		15			15	
Cultuurgrond (ha)	40,7	4,1	8,3	44,1	6,0	11,8
Gras (ha)	31,6	3,0	6,7	31,6	2,5	6,2
Melkkoeien (aantal)	74,5	4,1	12,7	81,0	7,2	15,5
Jongvee (aantal per 10 mk)	7,6	-0,2	-1,0	7,0	-0,8	-2,3
Veebezetting (fGVE/ha)	2,7	-0,3	-0,4	2,4	-0,2	-0,7
Bedrijfsmelkproductie (kg)	630.660	46.277	127.435	648.932	55.902	146.601
Intensiviteit (kg melk/ha voederopp.)	15.467	-1.118	-375	15.067	-855	-1.328
Melkproductie per koe (kg)	8.286	141	276	8.131	23	377

Tabel 3.9 Vervolg

	N-overschot ≤ 285 kg/ha in 1997			N-overschot > 285 kg/ha in 1997		
	2002	'02-'00	'02-'97	2002	'02-'00	'02-'97
Krachtvoerconsumptie per koe (kg)	2.573	-4	-10	2.567	43	50
Krachtvoerconsumptie per 100 kg melk (kg)	30,9	-0,7	-1,2	31,5	0,4	-0,8
N-kunstmest grasland (kg)	167	-62	-112	161	-53	-175
N-overschot (kg/ha)	216	0	-15	169	-59	-171
N-gebruik org. mest (kg/ha)	291	13	29	269	-17	-55
N-gebruik kunstmest + werkz. org. mest (kg/ha)	282	-41	-70	255	-58	-174
P <sub>2</sub> O <sub>5</sub> -gebruik kunstmest + org. mest (kg/ha)	116	-1	2	105	-11	-33
Toegerekende kosten (euro/100 kg melk)	11,43	1,42	-0,16	11,10	1,23	-0,44
Saldo (euro/100 kg melk)	27,41	-1,27	-0,81	27,46	-0,78	-0,84

Uit de bovenstaande tabel blijkt:

- zowel de bedrijven met een hoog als met een laag N-overschot extensiveren ten opzichte van 1997. De afname van de intensiteit is echter het grootst in de groep met een hoog N-overschot;
- bedrijven met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie verlagen het N-overschot duidelijk meer dan de bedrijven met een laag N-overschot in de uitgangssituatie. Uiteindelijk komen de bedrijven met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie lager uit;
- het N-gebruik org. mest is in de groep met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie gedaald terwijl deze in de andere groep is gestegen;
- het N-gebruik kunstmest + werkzame dierlijke mest is in de groep met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie fors gedaald met 174 kg. In de andere groep is de daling met 70 kg N/ha minder groot;
- de toegerekende kosten zijn in de groep met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie met € 0,44 per 100 kg melk meer gedaald dan in de andere groep met € 0,16 per 100 kg melk. Dit duidt er ook op dat de forse verlaging van de bemesting geleid heeft tot relatief lagere netto gewasopbrengsten en/of tot efficiënter voeren. Qua saldo is er geen duidelijk verschil tussen beide groepen. Ook hier geldt dus dat er in ieder geval geen aanwijzingen zijn dat Minas geld kost.

#### *Aandeel van het instrument Minas op de behaalde resultaten*

Al eerder bleek dat het N-overschot vanaf 1986 een dalende trend vertoont, die een aantal oorzaken kent. In de tweede helft van de jaren 80 is het met name de melkquotering geweest waardoor het productievolume is afgenomen en waardoor de N-overschotten zijn gedaald. Vervolgens is in de eerste helft van de jaren '90 wet- en regelgeving geïntroduceerd met betrekking tot dierlijke mest. In eerste instantie betrof het hier uitrijverboden in

bepaalde delen van het jaar en vervolgens ging het om de aanwendingsmethoden. Het effect van dergelijke maatregelen zal na enkele jaren zijn uitgekristalliseerd. Het N-overschot is echter in de jaren erna nog sneller verder gedaald. Daarnaast is een vergelijking gemaakt tussen de behaalde resultaten van Minas-plichtige en niet-Minas-plichtige bedrijven, waarbij de Minas-plichtige bedrijven betere resultaten vertonen, i.e. een verlaging van N- en P-overschotten.

### *Ervaren aanpassingen in het bedrijfsmanagement en/of bedrijfsvoering*

Waar voorgaande bevindingen op basis van onderzoek van databestanden tot stand zijn gekomen, worden hieronder de ervaringen van de ondernemers zelf weergegeven waarnaar is gevraagd in de enquête.

Het blijkt dat de ondernemers in eerste instantie veelal kleine operationele aanpassingen hebben doorgevoerd met veel effect. Blijkbaar waren er duidelijke efficiëntieslagen te behalen. Daarnaast is door een deel gekozen voor strategische aanpassingen welke besparingen op de lange termijn tot gevolg zouden hebben (zie ook Geerling et al., 2004).

*Tabel 3.10      Aanpassing bedrijfsvoering door Minas (in %)*

	Akkerbouwers N = 23	Veehouders N = 115	Overig N = 10
Bedrijfsvoering aangepast door Minas	43,5	63,2	55,6
Bedrijfsvoering sterk aangepast om aan Meststoffenwet te voldoen	4,3	27,4	20,0
Minas en aanpassing bedrijfsvoering hebben geleid tot lagere productie per dier of ha.	20	54,2	80
Minas en aanpassing bedrijfsvoering hebben geleid tot lagere productiekwaliteit	40	45,8	80

Bron: enquête.

Het merendeel van de ondernemers heeft de bedrijfsvoering aan moeten passen al gevolg van Minas. Voor een relatief groot deel van de veehouders (27,4%) is de bedrijfsvoering sterk aangepast. Er zijn nadelige gevolgen voor zowel de productie als de productiekwaliteit geconstateerd, met name bij de telers (80%).

### *Perceptie van de ondernemers*

Er is een positief significant verband (sig. = 0,02) tussen de mate van aanpassing van bedrijfsvoering als gevolg van de Meststoffenwet en de mate dat Minas per saldo geld heeft gekost (volgens de perceptie van de ondernemer). De ondernemers die percipiëren dat Minas het bedrijfsaldo heeft verlaagd, ervaren dat ze de bedrijfsvoering sterk hebben moeten aanpassen.

Er is eveneens een positief significant verband (sig. = 0,01) tussen de mate van aanpassing van bedrijfsvoering als gevolg van de Meststoffenwet en de verhouding tussen de

kosten van Minas en de milieuwinst. De ondernemers die stellen dat de kosten van Minas niet in verhouding staan tot de milieuwinst die geboekt wordt, ervaren dat ze de bedrijfsvoering sterk hebben moeten aanpassen.

Hieruit kan geconcludeerd worden dat de ondernemers die ervaren dat de aanpassingen veel kosten met zich mee hebben gebracht en dat de milieuwinst in verhouding klein, veel aanpassingen hebben moeten doorvoeren.

#### *Faal- en succesfactoren voor mogelijkheid tot sturing van mineralenhuishouding*

Hieronder worden de resultaten weergegeven van de verklarende analyse van de enquête en aansluitend de bevindingen van overleg met ervaringsdeskundigen en experts.

##### *Verbanden geconstateerd in analyse enquête 'Door Minas wordt de eigen verantwoordelijkheid en inventiviteit gestimuleerd'*

Er is een positief significant verband ( $\text{sig.} = 0,003$ ) tussen de mate waarin Minas stimuleert tot eigen verantwoordelijkheid en inventiviteit en de mate waarin Minas per saldo geld kost (volgens de perceptie van de ondernemer). De ondernemers die stellen dat Minas stimuleert tot eigen verantwoordelijkheid en inventiviteit stellen eveneens dat Minas veel geld kost.

Een tweede positief significant verband ( $\text{sig.} = 0,017$ ) is geconstateerd met de verhouding van de kosten ten opzichte van de milieuwinst. De ondernemers die stellen dat de kosten niet in verhouding staan tot de milieuwinst, geven aan dat Minas de eigen verantwoordelijkheid en inventiviteit stimuleert.

##### *Verbanden met kosten en bedrijfsvoering*

Er is eveneens gekeken naar de relatie tussen de perceptie van de ondernemer over de beperkingen voor uitbreiding door de Meststoffenwet en de mate van kosten (bron: Informatienet). Er is geconstateerd dat de factor 'mestafzetkosten'<sup>1</sup> zowel als percentage van de totale kosten ( $\text{sig.} = 0,004$ ), als als percentage van de opbrengsten ( $\text{sig.} = 0,000$ ) en als percentage van de mestafzet ( $\text{sig.} = 0,000$ ) een significant verband heeft met de beperking op bedrijfsuitbreiding bij pluimveehouders. Bij overige ondernemers is deze relatie niet zo duidelijk waargenomen. Dit impliceert dat voor de pluimveehouders de factor 'mestafzetkosten' een belangrijke wegingsfactor is in de beslissing of keuze om wel of niet uit te breiden.

Ook is gekeken naar de factoren 'Verhouding opbrengsten/kosten' en 'aantal NGE'. Er is echter geen significant verband geconstateerd met de uitbreiding van de bedrijfsvoering. Hieronder volgen de verklarende factoren voor gedrag voortgekomen uit de interviews en overleg met experts en ervaringsdeskundigen.

De ondernemers die nog niet aan de normen voldeden hadden de keuze uit de volgende twee opties:

- bedrijfsvoering aanpassen en voldoen aan de verliesnormen, daarmee een mogelijke heffing vermijden;

---

<sup>1</sup> Tot mestafzetkosten behoren mestafzetovereenkomst, nabetaling, bestemmingsheffing mest, solidariteitsbijdrage mest en kosten verkoop mest.

- bedrijfsvoering niet aanpassen en niet voldoen aan de verliesnormen, daarmee een mogelijke heffing riskeren.

*Motivaties: wel voldoen aan verliesnormen*

Een groot deel van de ondernemers voldoet aan de verliesnormen. Voor een groot deel van de akkerbouwers en extensieve veehouders is dat te verklaren doordat zij reeds aan de normen voldeden alvorens het Minas-stelsel is ingegaan. Voor de overige ondernemers, die hun bedrijfsvoering hebben aangepast om aan de wetgeving te voldoen, zijn de volgende motivaties aan te geven:

- doelstelling voor milieu wordt in algemeen wel gedeeld door ondernemers;
- de weerstand van het verleden om niet mee te werken aan beleid is voor een deel overwonnen, deels is dat opgelegd;
- ondernemers met de grootste achterstand wat voldoen aan de normen betreft, hebben er het meeste baat bij gehad om met kleine aanpassingen grote resultaten te boeken en de heffingen te vermijden;
- voor vele ondernemers heeft het geleid tot efficiencywinst en heeft de bedrijfseconomische factor een grote rol gespeeld.

*Motivaties: niet voldoen aan verliesnormen*

De ondernemers die de bedrijfsvoering niet hebben aangepast, riskeerden een heffing. De volgende motivaties zijn aangegeven voor deze optie:

- voor enkele bedrijven is het betalen van heffingen goedkoper dan het aanpassen van de bedrijfsvoering; bewust is voor de heffing gekozen;
- onwetendheid bij extensieve bedrijven/biologische bedrijven; gezien de milieuvriendelijke bedrijfsvoering werd verondersteld dat zij aan de normen voldeden; dat bleek achteraf dus niet het geval; hier werd geen rekening gehouden met het feit dat ene mogelijk heffing werd opgelegd;
- ondernemers met een kleine afstand ten opzichte van te behalen norm dachten er wel te zijn, maar dat bleek een miscalculatie; ook hier werd geen rekening gehouden met een mogelijke heffing;
- ondernemers stellen dat ze 'staan in hun recht' (dit geldt voor de ondernemers die meer dieren dan Rechten hebben);
- ondernemers hebben moeite met het voldoen aan meerdere wetten tegelijk; de wil om aan de verliesnormen te voldoen is er wel, echter op welke wijze dat plaats zou moeten vinden zonder daarbij in strijd met andere wetgeving te handelen is niet duidelijk;
- ondernemers hebben moeite met de wirwar aan wetten en de snelle veranderingen en weten niet om te gaan met de daardoor gecreëerde onzekerheid voor de toekomst.

*Verklaring voor gedrag*

Wanneer vervolgens gekeken wordt naar welke factoren meespelen in dit beslissingsproces dan zijn de volgende aspecten genoemd.

### *Structuurkenmerken*

Structuurkenmerken zijn aspecten waar de ondernemer als individu geen invloed op kan uitoefenen maar die wel druk uitoefenen binnen een agrarische sector. Zie onderstaande structuurkenmerken:

- *concurrentiedruk*  
Hoge concurrentiedruk zorgt aan de ene kant voor zoeken naar kostenbesparing (zie voorlopers) en aan andere kant voor vermijden van kosten. Door veel ondernemers worden uitgaven aan Minas gezien als kostenpost in plaats van investeringspost dat zichzelf terug kan verdienen. Volgens Wubben hebben de innovatoren (vgl. ontwikkelingsverfindustrie) een concurrentievoordeel bij lange termijn investeringen. Echter padafhankelijkheid stelt dat de voordelen maar van korte duur zijn bij nieuwe impulsen. (Wubben, 1998);
- *druk tot verandering*  
Bij de extensieve veehouderij zijn relatief weinig milieuproblemen en is de druk om tot verandering over te gaan minder groot. Daartegenover staat dat voor intensieve bedrijven de externe druk tot veranderen wel groot is vanwege de relatief grote milieuproblemen;
- *brij- versus mengvoer*  
Minas gaat uit van inzichtelijk en voorspelbaar mineralenmanagement. De varkenssector kent echter een voersysteem zonder eenduidige samenstelling. Deze bestaat uit afvalproducten van andere agrarische sectoren en de samenstelling van mineralen van de aanvoer is sterk afwisselend. De voorspelbaarheid van mineralenaanvoer is daarmee niet eenvoudig. Gebleken is dat zelfs bemonstering van 4 maal per jaar niet afdoende is om werkelijke mineralengehalten te benaderen. In deze sector is bij het niet voldoen aan de verliesnorm veelal sprake van overmacht sinds alle mineralen worden afgevoerd in vorm van mest of dieren. Daarnaast wordt de voorraad niet meegenomen zodat salderen niet mogelijk is;
- *acceptatie van mest*  
De acceptatie van mest is onder andere afhankelijk van weersomstandigheden. Zo was bijvoorbeeld in 2000 meer droge pluimveemest gewenst dan in 2002 of 2003. Wanneer weersinvloeden slechter uitpakken dan was voorspeld, kan het voorkomen dat de ondernemer daar geen rekening mee heeft gehouden waardoor hij in een bepaald jaar niet aan de verliesnormen heeft voldaan, terwijl dat in andere jaren wel het geval was. Van de ondernemers wordt verwacht rekening te houden met een wijziging van de acceptatie van mest reeds in het voorgaande jaar;
- *export als alternatief voor afzet in NL*  
Export vindt in het algemeen alleen plaats als het ook goedkoper is dan afzet in Nederland. Met name pluimveemest wordt veel gevraagd in het buitenland, terwijl de ondernemer er gedurende het eerste MAO-jaar relatief veel moest betalen om de afzet op Nederlandse bodem te realiseren;
- *leerervaring*  
Gebleken is dat de sectoren die al ervaring hebben opgedaan met het verlagen van de mineralenproductie beter in staat zijn zich aan te passen;

- *vicieuze cirkel financieel vermogen*

Gesteld is dat wanneer ondernemers financieel niet draagkrachtig zijn, zij de extra kosten voor de aanpassingen niet op kunnen brengen, of in ieder geval niet snel genoeg kunnen aanpassen aan de nieuwe eisen. Hierdoor krijgen deze ondernemers een heffing opgelegd dat het financieel vermogen negatief beïnvloedt met het gevolg dat aanpassingen nog moeilijker te financieren zijn.

### *Cultuurkenmerken*

Wanneer gekeken wordt naar de cultuurkenmerken, factoren die niet structureel van aard zijn en de houding van de ondernemers bepalen, dan wordt met name één bepaald kenmerk genoemd:

- *instabiliteit*

De agrarische sector in Nederland weet niet waar het aan toe is, zowel op internationaal vlak is er grote druk als op nationaal niveau vanuit de overheid. Echter, en dit geldt met name voor de intensieve veesector; zijn de opstapeling van wetgeving en het zogenoemde 'zwalkend' beleid; de oorzaak van een groot gevoel van onzekerheid over de toekomst met als gevolg een afwachtende houding van de ondernemers en wantrouwen over een stabiel beleid. De agrarische sector is niet ingesteld op het omgaan met meerdere veranderingen tegelijk en achter elkaar. Waar in andere sectoren ook grote onzekerheid heerst en de ondernemers zich continu moeten aanpassen aan de veranderende eisen van de omgeving, leidt dat voor een deel van de ondernemers in de agrarische sector niet tot innovativiteit maar tot passiviteit;

- *diversiteit van bedrijven*

In agrarisch Nederland zijn niet alleen meerdere sectoren met verschillende werkwijzen, ook tussen bedrijven onderling zijn verschillen in ondernemerschap en bedrijfsvoering te constateren. In de Meststoffenwet zijn drie stelsels geïntroduceerd voor alle sectoren met dezelfde normen en systematiek waarbij tegemoetkomend aan de diversiteit de stelsels de afgelopen jaren vele aanpassingen hebben ondergaan.

### *Omgeving*

Los van structurele en culturele invloeden, is gekeken naar omgevingsinvloeden die niet bepalend zijn voor hoe de werkwijze binnen een agrarische sector is, maar wel het gedrag van ondernemers tijdelijk beïnvloeden:

- *weer*

Het weer is niet alleen van invloed alleen op de gewasopbrengsten, maar ook de uitrijmogelijkheden en op de acceptatie van mest. De extreme, een zeer nat jaar en een zeer droog jaar, hebben de ondernemers voor problemen gesteld;

- *consument*

De consument beloont niet het goede milieugedrag; waar de burger dierwelzijn, voedselveiligheid en een milieuvriendelijke productie belangrijk kan vinden, geldt dat de betalende consument dat er financieel niet altijd voor over heeft. Voor de consument staat de smaak, de gezondheid, de prijs en in sommige gevallen de veiligheid van het product voorop;

- *maatschappelijke druk*  
De grote druk van maatschappelijk organisaties die het probleem van water- en bodemverontreiniging eenzijdig bij boeren neerleggen, dwingt de agrarische sector in een verdedigende rol. Met name de intensieve veehouderij staat sterk onder maatschappelijke druk;
- *kapitaal*  
Het heffingenstelsel, onttrekt kapitaal uit de agrarische sector die anders geïnvesteerd had kunnen worden in milieu; gesteld is door de experts dat wat dit argument betreft beloning voor goed gedrag een beter alternatief zou zijn geweest.

### 3.2 Doelbereik en doeltreffendheid Rechten

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
1	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst?
1a	Is de omvang van de mestproductie (naar diersoort) niet verder toegenomen? Wat is de werkelijke omvang van de mestproductie?
1b	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst door de stelsels van Productierechten, of spelen andere factoren daarin (ook) een rol?
1c	Zijn er veel Rechten latent (en worden dus niet gebruikt)? Wat is hiervan de oorzaak?
2	In welke mate heeft het beheersen van de dierlijke mestproductie bijgedragen aan evenwichtsbemesting?

*Figuur 3.19 Onderzoeksvragen*

Hieronder volgt de beknopte beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek waarop de beantwoording is gebaseerd.

#### 3.2.1 Beantwoording van onderzoeksvragen Rechten

*Rechten 1:*

*Is de omvang van dierlijke mestproductie beheerst?*

##### *Omvang mestproductie*

De totale omvang van de fosfaatproductie is in 2001 184 miljoen kg. Dat is een totale verlaging sinds 1994 van 12%. De omvang van fosfaatproductie is in 2001 bij varkens met 29% gedaald tot 64,6 miljoen kg. Voor pluimvee geldt sinds de invoering van de Pluimveerechten een lichte daling met 3% tot 32,4 miljoen kg, hoewel de productie hoger ligt dan in het referentiejaar.

##### *Beheersing omvang veestapel*

Het Rechtenstelsel heeft ten doel gehad de omvang van de veestapel te beperken om daarmee de druk op de mestmarkt te verlagen. Dit beheersingsinstrument heeft maximale



grenzen gesteld aan de omvang van runder-, varkens- en pluimveestapel. Sinds 1994 is de omvang autonoom aan het krimpen. Na de saneringsinstrumenten van de overheid om de veestapel te verkleinen, zijn de ondernemers de afgelopen jaren vanwege marktontwikkelingen en door andere beperkende wetgevende maatregelen gedwongen niet de volledige ruimte van de productierechten te benutten.

#### *Latente Rechten*

Rekening houdend met de RBV-regeling die veel Rechten heeft opgekocht en daarmee het maximale plafond heeft verlaagd en na aftrek van de overbenutte Rechten, zou in 2003 de pluimveestapel nog met maximaal 4,1% kunnen groeien en de varkensstapel met maximaal 0,8%.

#### *Rechten 2:*

*In welke mate heeft het beheersen van de dierlijke mestproductie bijgedragen aan evenwichtsbemesting?*

Met name de grote intensieve ondernemingen in het zuiden laten zien dat er dicht tegen de grens of zelfs net boven de Rechtengrens geproduceerd wordt. Bij geen beperkende maatregelen van het Rechtenstelsel lijkt uitbreiding bij deze ondernemingen onvermijdelijk aangezien ook binnen het MAO-stelsel nog voldoende ruimte was om de mest af te zetten. Naar verwachting zullen deze ondernemingen bij het aantrekken van de markt de investering in de aankoop van productierechten doen toenemen.

#### 3.2.2 Resultaten onderzoek

Allereerst worden de resultaten van de kwantitatieve effectmeting weergegeven, gebaseerd op gegevens van Bureau Heffingen en het CBS. Daarna worden resultaten van de enquête weergegeven.

#### *Ontwikkeling omvang van de mestproductie*

Beleidsmaatregelen om plafonds te verlagen, maken het aannemelijk dat mestproductie vrij dicht tegen de ingevoerde plafonds aan zou liggen:

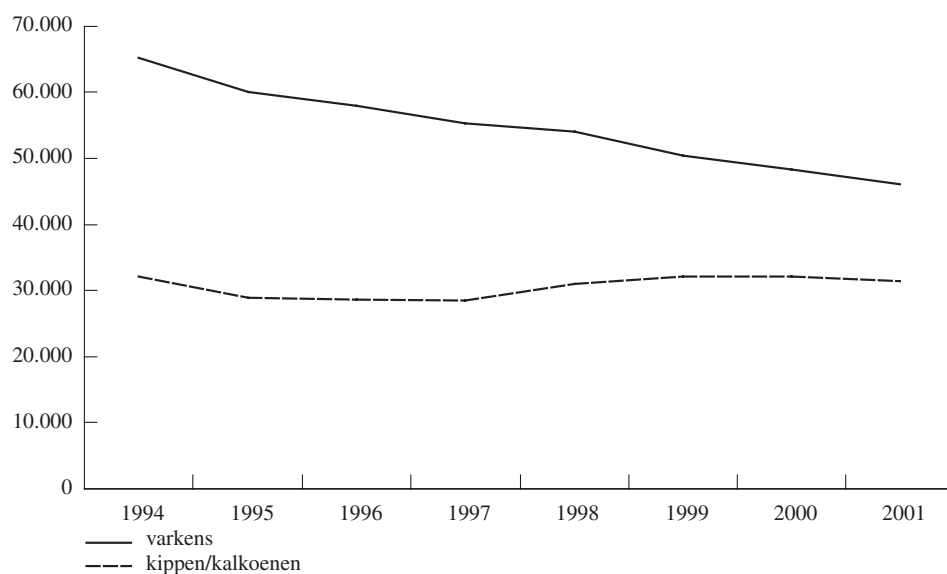
1. WHV: generieke korting 10%<sup>1</sup> bij Varkensrechten. Pluimvee en Varkensrechten zijn voornamelijk vastgesteld aan de hand van de in referentie jaren daadwerkelijk gehouden aantallen dieren;
2. Rbv: opkoop productierechten; daarnaast ook: opkoopregeling varkenshouderij, opkoopregeling varkenshouderij 1998, opkoopregeling Varkensrechten en Beëindigingsregeling varkenshouderijen in de EHS (BEVAR);
3. korting Rechten bij overdracht naar een ander bedrijf tot 1 oktober 2002 (Ministerie LNV, 2002).

---

<sup>1</sup> Op het grondgebonden deel van het varkensrecht vindt geen generieke korting plaats. Het grondgebonden deel van het varkensrecht is 13% van het totale varkensrecht (per 1 augustus 1998) CBS (2003). Monitor Ministerialen en Mestwetgeving 2003. Voorburg/Heerlen.

De omvang van de mestproductie van varkens is sterk dalende in de gehele periode vanaf 1994. De omvang van de mestproductie van pluimvee is niet eenduidig sinds 1994, maar wel is de mestproductie gedaald sinds de invoering van de Pluimveerechten (2001). Echter de mestproductie is gestegen ten opzicht van de referentiejaar op basis waarvan het merendeel van de Pluimveerechten is berekend. Er kan echter niet worden gesteld dat dit het gevolg is van de invoering van de Pluimveerechten. Dit blijkt ook uit de grote latentie in Pluimveerechten in 2001.

Varkensrechten: ten opzichte van 2000 is in 2001 zowel de omvang van de forfaitaire fosfaatproductie als de hoeveelheid Varkensrechten afgenomen. Deze ontwikkelingen corresponderen met de trendmatige afname van de varkensstapel<sup>1</sup> en met de vermindering van de omvang van de Varkensrechten door opkoop en afoming<sup>2</sup>. Doordat de varkensstapel enigszins meer is afgenomen dan de hoeveelheid Rechten ligt de landelijke benuttinggraad in 2001 1,5 procentpunten lager dan in 2000.



*Figuur 3.20 Grafiek Dierlijke mestproductie varkens, kippen en kalkoenen (x 1.000 kg fosfaat)<sup>3</sup>*  
Bron: CBS-Statline.

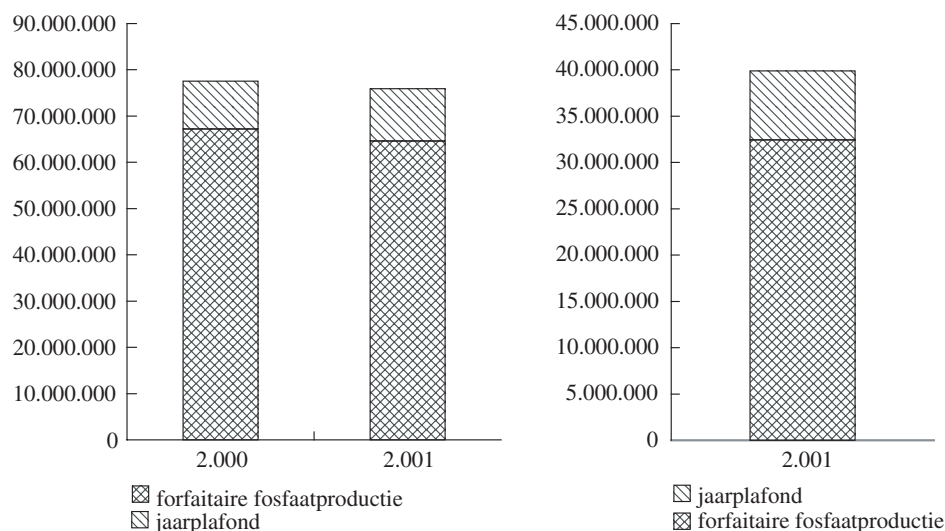
Pluimveerechten: de ontwikkeling in de Pluimveerechten is pas later aan te geven. Er is echter wel sprake van een trendmatige afname van de pluimveestapel.

Dalende mestproductie in de periode 1994-2001 is berekend voor de diersoorten varkens (-29%), kippen en kalkoenen (-3%).

<sup>1</sup> Zie Meitelling, CBS Statline, 10 oktober 2003.

<sup>2</sup> CBS *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2002*. Voorburg/Heerlen (2002) pp. 24-29.

<sup>3</sup> De mestproductie is berekend uit de veestapel (CBS-Landbouwtelling) en de mestproductie per dier (WUM).



*Figuur 3.21 Totale forfaitaire fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid Dierrechten; links Varkensrechten en rechts Pluimveerechten<sup>1</sup>.*

Bron: BHF, 14 oktober 2003, bewerkt door LEI.

### *Beheersing van omvang van mestproductie door Rechtenstelsel en/of andere factoren*

Hierin spelen de volgende zaken een rol:

- de benutting van de Rechten; in welke mate worden de Rechten benut op landelijk niveau?;
- de overtreding van de Rechten.

*Tabel 3.11 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid Varkensrechten 2000 en 2001; totalen per provincie (in kg fosfaat)*

Provincie	2000			2001		
	Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat-productie	Benuttingsgraad (%)	Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat-productie	Benuttingsgraad (%)
Drenthe	1.709.644	1.499.396	87,7	1.667.437	1.426.423	85,5
Flevoland	381.822	315.991	82,8	387.790	315.906	81,5
Friesland	769.958	628.982	81,7	723.774	554.184	76,6
Gelderland	15.731.722	13.250.978	84,2	15.286.449	12.692.587	83,0
Groningen	1.057.078	833.582	78,9	1.048.499	814.034	77,6
Limburg	9.999.408	8.974.156	89,7	9.894.134	8.874.930	89,7
Noord-Brabant	32.917.640	28.862.424	87,7	32.345.890	27.924.508	86,3
Noord-Holland	271.770	195.073	71,8	259.933	159.625	61,4
Overijssel	10.316.023	8.731.026	84,6	10.077.233	8.270.190	82,1
Utrecht	2.443.248	1.899.052	77,7	2.342.047	1.784.913	76,2

<sup>1</sup> De mestproductie is berekend aan de hand van de dieren aantallen uit de Minas-aangifte.

Tabel 3.11 Vervolg

Provincie	2000 Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat- productie	Benuttings- graad (%)	2001 Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat- productie	Benuttings- graad (%)
Zeeland	545.581	706.847	129,6	515.884	593.707	115,1
Zuid-Holland	1.324.249	1.201.660	90,7	1.273.572	1.136.631	89,2
Onbekend	109.851	112.833		96.043	80.561	
Nederland totaal	77.577.993	67.212.000	86,6	75.918.685	64.628.196	85,1

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

Tabel 3.12 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid Varkensrechten 2000 en 2001; totalen per concentratiegebied (in kg fosfaat)

Provincie	2000 Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat- productie	Benuttings- graad (%)	2001 Jaarplafond	Forfaitaire fosfaat- productie	Benuttings- graad (%)
OOST	23.190.543	19.558.876	84,3	22.574.737	18.678.953	82,7
ZUID	40.892.503	36.162.709	88,4	40.299.691	35.185.589	87,3
OVERIG	13.385.096	11.377.581	85,0	12.948.214	10.683.093	82,5
Onbekend	109.851	112.833		96.043	80.561	
Nederland totaal	77.577.993	67.212.000	86,6	75.918.685	64.628.196	85,1

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

Tabel 3.13 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid Pluimveerechten; totalen per provincie 2001 (in kg fosfaat)

Provincie	Jaarplafond	Forfaitaire fosfaatproductie	Benuttingsgraad (%)
Drenthe	2.108.503	1.768.388	83,9
Flevoland	882.967	708.544	80,2
Friesland	1.934.952	1.688.039	87,2
Gelderland	8.685.894	7.138.155	82,2
Groningen	1.651.368	1.324.619	80,2
Limburg	7.378.273	6.322.147	85,7
Noord-Brabant	10.916.453	8.617.730	78,9
Noord-Holland	431.644	318.622	73,8
Overijssel	3.814.941	2.812.978	73,7
Utrecht	777.104	607.281	78,1
Zeeland	699.419	613.594	87,7
Zuid-Holland	518.278	429.779	82,9
Onbekend	98.239	87.184	
Nederland totaal	39.898.035	32.437.059	81,3

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

Tabel 3.14 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid Pluimveerechten; totalen per concentratiegebied 2001 (in kg fosfaat)

Concentratiegebied	Jaarplafond	Forfaitaire fosfaatproductie	Benuttingsgraad (%)
OOST	10.252.829	8.030.392	78,3
ZUID	17.516.270	14.329.704	81,8
Overig	12.030.697	9.989.779	83,0
Onbekend	98.239	87.184	
Nederland totaal	39.898.035	32.437.059	81,3

Bron: BHF 14 oktober 2003.

Op landelijk niveau wordt gemiddeld ruim 80% van de Pluimveerechten en de Varkensrechten benut. Op landelijk niveau kan dan ook gesteld worden dat het aantal gehouden dieren het jaarplafond van de Rechten niet overschrijdt.

De onderbenutting/latentie van de Rechten op landelijk niveau kan er echter wel op wijzen dat andere factoren dan de Rechten het aantal gehouden dieren beperken.

#### *Verklaring benuttingsgraad en latente ruimte*

Er is een aantal verklaringen voor de latentie van de pluimvee- en Varkensrechten.

1. het Rbv-effect is nog niet volledig verwerkt in de aantallen Rechten; naar verwachting is dat in 2004 afgerond;
  - als we het Rbv-effect doorrekenen voor varkens en we vergelijken de gemiddelde forfaitaire fosfaatproductie in 2001: 64.628.196 met het plafond na doorrekening van het Rbv-effect, dan zien we dat deze met maximaal 0,8% zou kunnen groeien tot 65.133.926.

Berekening RBV-effect Varkensrechten:  
Voor de Varkensrechten wordt dan de volgende berekening voor het uiteindelijke plafond gemaakt:

geregistreerde Rechten bij BHF per 31/10/03	68.239.920	
gesubsidieerde Rechten 1 <sup>e</sup> tranche	5.372.667	
gesubsidieerde Rechten 2 <sup>e</sup> tranche	5.086.521	
ongesubsidieerde grondgebonden Varkensrechten (7% van vervallen Varkensrechten)	<u>732.143</u> +	
	11.191.331	
(vervallen Rechten bij BHF per 31/10/03)	<u>8.085.337</u>	-
nog niet vervallen Rechten die nog gekort gaan worden		<u>3.105.994</u> -
plafond forfaitaire fosfaatproductie	65.133.926	

- als we het Rbv-effect doorrekenen voor pluimvee en we vergelijken de gemiddelde forfaitaire fosfaatproductie in 2001: 32.437.059 met het plafond na doorrekening van het Rbv-effect, dan zien we dat deze met maximaal 4,1% zou kunnen groeien tot 33.763.279.

Berekening RBV-effect Pluimveerechten:		
Voor de Pluimveerechten wordt de volgende berekening voor het uiteindelijke plafond gemaakt:		
geregistreerde Rechten bij BHF per 31/10/03	36.027.448	
gekorte Rechten 1e tranche (BHF 31/10/03)	2.290.740	
gesubsidieerde Rechten 2e tranche	3.428.510	
ongesubsidieerde grondgebonden Pluimveerechten (2e tranche!)		
(7,7% van vervallen Pluimveerechten))	<u>286.019</u>	+
	6.005.269	
(vervallen Rechten bij BHF per 31/10/03)	<u>3.745.128</u>	-
nog niet vervallen Rechten die nog gekort gaan worden		
	<u>2.260.141</u>	-
plafond forfaitaire fosfaatproductie	33.767.307	

2. bij toekenning van Rechten mochten boeren een referentiejaar kiezen waarop hun Rechten werden gebaseerd en dit is voor alle boeren het jaar geweest waarin het grootste aantal dieren werd gehouden. Om deze reden is het aantal Rechten groter dan het aantal gehouden dieren in één van de referentiejaren. Hierdoor zat er bij toekenning van de Rechten al latentie in het systeem;
3. vooral kleinere bedrijven benutten hun Rechten niet (volledig);
4. het niet volledig benutten van de Rechten kan verklaard worden uit de mogelijkheden en bijzondere bepalingen die golden ten aanzien van de basis waarop de Rechten bij invoering zijn vastgesteld;
5. de benuttingsgraad voor Varkensrechten ligt enigszins hoger dan die van de Pluimveerechten. Dit hangt waarschijnlijk samen met:
  - een ruime uitzonderingsbepaling bij Pluimveerechten ten aanzien van bedrijven die mestproductierechten hadden aangekocht;
  - het ontbreken van een generieke korting op de Pluimveerechten;
  - uit de gevolgen van opkoop en afroaming van de Varkensrechten sinds de medio invoering van de Pluimveerechten;
 Daar tegenover staat de trendmatige daling van de varkensstapel;
6. regionaal varieert de benuttingsgraad van de Varkensrechten enigszins (provincie en concentratiegebied). De iets hogere benuttingsgraad van de Varkensrechten in concentratiegebied Zuid houdt mogelijk verband met het feit dat hier de grote bedrijven zitten, die de ruimte aan Rechten zoveel mogelijk trachten te benutten. Voor pluimvee is er weinig samenhang tussen de mate waarin het bedrijf de Rechten benut en de ligging van het bedrijf;
7. het meest opvallend is de situatie rond de Varkensrechten in de provincie Zeeland. Deze wordt volledig veroorzaakt door het voorkomen van een aantal bedrijven dat zonder geregistreerde Rechten produceert. Dossieronderzoek heeft opgeleverd dat het hier gaat om een aantal zogenaamde pachtconstructies, waarbij varkenshouders, naar oordeel van de wetgever, onrechtmatig hebben geproduceerd op grondgebonden Rechten van akkerbouwers. De zaak is nog voor de rechter.

8. voor varkens geldt daarnaast:
  - dat hun aantal is afgenomen als gevolg van de slechte economische situatie van de afgelopen jaren. De afname van de varkensstapel was groter dan de opkoop, generieke korting en afroaming van Rechten;
  - de knelgevallenregeling. Bedrijven die al een milieuvergunning hadden aangevraagd, maar nog geen dieren hadden kregen ook Rechten toegekend. Ookal hadden zij nooit dieren gehouden;
9. voor pluimvee geldt dat de regels soepeler waren bij het toekennen van de Rechten dan bij de varkens. Er was bijvoorbeeld geen generieke korting van 10% en de Varkens/Kippenrechten die voor invoering van de Varkensrechten in het bezit waren van boeren konden ook omgezet worden in Pluimveerechten, ookal werden hier geen kippen op gehouden.

#### *Latente Rechten*

Het aantal bedrijven dat dicht rond de 100% benutting van de Rechten zit is relatief groot. Om meer inzicht in deze groep te geven is gekozen voor een indeling van klassen waarbij de grootte van de klassengrenzen afneemt richting de 100% en weer toeneemt naarmate de overschrijding van het plafond verder toeneemt.

Bedrijven die varkens en pluimvee houden zonder varkens- en/of Pluimveerechten in bezit te hebben zijn niet in onderstaande tabellen meegenomen.

*Tabel 3.15 Benuttingsgraad en Varkensrechten per bedrijf 2000 (gecorrigeerd voor bedrijfsmutaties)*

Benuttingsgraad	Aantal bedrijven		VarkensRechten (in kg fosfaat)	
	abs.	%	abs.	%
0	5.577	27,27	5.268.173	7,14
>0-50	1.283	6,27	3.051.051	4,14
50-95	6.136	30,00	27.290.356	37,00
95-105	5.507	26,93	31.762.803	43,07
105-150	1.745	8,53	6.026.658	8,17
>150	204	1,00	355.877	0,48
Subtotaal bedrijven	20.452	100,00	73.754.918	100,00
Niet in te delen a.g.v. bedrijfsmutatie	1.311		3.823.075	
Totaal bedrijven	21.763		77.577.993	

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

Tabel 3.16 Benuttingsgraad en Varkensrechten per bedrijf en concentratiegebieden 2000

Benuttinggraad	ZUID		Aantal bedrijven OOST		OVERIG		Onbekend abs.
	abs.	%	abs	%	abs.	%	
0	1.610	22,56	2.242	25,98	1.692	36,49	33
>0-50	338	4,74	570	6,60	373	8,04	2
50-95	2.162	30,30	2.658	30,80	1.312	28,29	4
95-105	2.570	36,02	2.074	24,03	857	18,48	6
105-150	410	5,75	999	11,58	335	7,22	1
>150	45	0,63	87	1,01	68	1,47	4
Totaal	7.135		8.630		4.637		50

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

Tabel 3.17 Benuttingsgraad en Pluimveerechten per bedrijf 2001 (gecorrigeerd voor bedrijfsmutaties)

	Aantal bedrijven		Pluimveerechten (in kg fosfaat)	
	abs.	%	abs.	%
0	3.146	47,30	4.711.416	12,88
>0-50	317	4,77	1430232	3,91
50-95	1.532	23,03	13.073.813	35,75
95-105	1.170	17,59	13.638.109	37,30
105-150	386	5,80	3260729	8,92
>150	100	1,50	452658	1,24
Subtotaal bedrijven	6.651	100,00	36.566.957	100,00
Niet in te delen a.g.v. bedrijfsmutatie678			3.331.078	
Totaal bedrijven	7.329		39.898.035	

Bron: BHF, 14 oktober 2003.

De afname van het aantal Rechten tot en met het jaar 2000, als gevolg van opkoop en afroaming, lijkt het ontstane 'gat' tussen varkensstapel en Varkensrechten niet te hebben kunnen dichten. Als laatste moet rekening gehouden worden met het gegeven dat het jaar-plafond voor 2000 nog steeds niet definitief vastligt en met de mogelijkheid dat de opgegeven varkens op de Minas aangifte lager ligt dan het werkelijk aantal gehouden dieren.

Voor wat betreft de Varkensrechten kan worden geconstateerd dat in 2001 het aandeel van de bedrijven met onderbenutting licht is toegenomen. Hierin komt mogelijk het effect van de MKZ-uitbraak in het voorjaar van 2001 tot uitdrukking.

De groep bedrijven die de Rechten weinig tot niet blijkt te benutten bestaat voor het overgrote deel uit bedrijven met weinig tot zeer weinig Rechten per bedrijf. Met name bij de pluimveebedrijven is een onbekend deel van de gevallen het aantal gehouden dieren



mogelijk zo klein dat men geen Rechten hoeft te hebben. Of het bedrijf is zo klein dat men is vrijgesteld van het doen van Minas aangifte.

De omvang van de op een bedrijf aanwezige hoeveelheid Rechten hangt in een belangrijke mate samen met de mate waarin de aanwezige Rechten worden benut. Naarmate bedrijven groter zijn (voor wat betreft de omvang van de pluimvee en/of varkenstak) blijken ze de Rechten beter te benutten en zoeken ze meer nauwkeurig de grenzen van het jaarplafond op. Dit geldt zowel voor de varkens- als de Pluimveerechten.

Daarnaast hangt de ligging van een bedrijf ten aanzien van de concentratiegebieden samen met de mate van benutting van de Rechten. Verschillen in schaarste en prijs zouden hier mogelijk de oorzaak van kunnen zijn. Bij de Varkensrechten lijkt het erop dat bedrijven in het concentratiegebied Zuid de Rechten het best benutten, en de grenzen van het jaarplafond meer nauwkeurig opzoeken dan de bedrijven in concentratiegebied Oost en overig Nederland.

Bijna eenderde (27,3%) van de bedrijven gebruikt de geregistreerde Varkensrechten niet. Hoewel het om een grote groep bedrijven gaat, betreft het hier echter maar 7,7% van de Rechten. Redenen dat men deze Varkensrechten in 2000 niet verkocht heeft zouden kunnen zijn:

- dat het deels om niet-verhandelbare Varkensrechten gaat;
- dat het vaak om geringe aantallen Rechten per bedrijf gaat. Kleine hoeveelheden Rechten zijn voor de handel minder lucratief, doordat de verschuldigde leges bij transacties met een geringe hoeveelheid Rechten relatief hoog zijn;
- de economische situatie of persoonlijke omstandigheden kunnen er voor zorgen dat er dit jaar geen dieren worden gehouden en dat men overweegt om in een volgend jaar wel weer varkens te gaan houden.

Het aandeel bedrijven dat de Varkensrechten niet lijkt te gebruiken is het laagst in het concentratiegebied Zuid. Ook het aandeel bedrijven met een lagere benuttingsgraad (< 80%) is in dit concentratiegebied het laagst. De Rechten in het concentratiegebied Zuid lijken het meest schaars te zijn. Dit kan worden afgeleid uit het relatief lage aantal bedrijven dat de Rechten niet, of slechts gedeeltelijk, benut. De verschillen in prijsvorming van de Varkensrechten bevestigen dit beeld. De prijzen van de Varkensrechten in concentratiegebied Zuid liggen hoger dan de prijzen van de Varkensrechten in het concentratiegebied Oost. De prijzen van de Varkensrechten in overig Nederland liggen nog weer (aanzienlijk) lager (Stal en Akker, 20 september 2003).

In 2001 ligt de omvang van de pluimveestapel respectievelijk 12%, 10% en 8% hoger dan de aantallen in de referentie jaren 1995, 1996 en 1997. Vanuit dit perspectief is het opmerkelijk dat de landelijke benuttingsgraad van de Pluimveerechten van 2001 slechts 81,3% is. De oorzaak van deze lage mate van benutting is echter dat er veel meer Pluimveerechten zijn toegekend dan er dieren in de referentie jaren werden gehouden.

De benuttingsgraad is, in tegenstelling tot de situatie bij de Varkensrechten, het hoogst *buiten* de concentratiegebieden.

## Factoren van invloed op latente Rechten

Tabel 3.18 Percentage ondernemingen met latente Rechten

	Melkveehouders (N = 82)	Varkenshouders (N = 16)	Pluimveehouders (N = 13)
Latente Rechten	38	18,8	15,4

Bron: enquête.

De ondernemers ondervraagd in de enquête hebben verschillende redenen aangegeven voor het onbenutten van rechten:

- wettelijke bepalingen, anders dan de meststoffenwet; dit geldt in het bijzonder voor varkenshouders;
- uit eigen keuze vanuit overwegingen omtrent marktontwikkeling, bedrijfsontwikkeling en managementbeleid.

### 3.3 Doelbereik en doeltreffendheid MAO's

In deze paragraaf wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

	VRAGEN INSTRUMENT MAO
1	Was het stelsel van MAO effectief?
1a	Is er daadwerkelijk sprake van een beheersing van de landelijke mestproductie?
1b	En zo ja, in hoeverre is die beheersing het resultaat van het stelsel van MAO?
1c	Is er voor alle in Nederland geproduceerde mest voldoende toepassings- en afzetmogelijkheden? Bij welke <u>aanwendingsnormen/gebruiksnormen</u> geldt dit? Zo nee, waardoor wordt dit veroorzaakt?
1d	En zo ja, in hoeverre is dat het resultaat van het stelsel van mestafzetovereenkomsten?
3	Tweede deel: Hoe omvangrijk is de problematiek van de loze contracten?
6	Wat is de invloed van de rol van erkende tussenpersonen op de sturingskracht van het stelsel van Mestafzetovereenkomsten?
6a	Het verband tussen de mestproductie en de veehouder en de door de normen van de Nitraatrichtlijn bepaalde afzetruimte bij de akkerbouwer/extensieve veehouder is minder direct dan bij één-op-ééncontracten tussen veehouder en akkerbouwer/extensieve veehouder. Wat heeft dit betekend voor de relatie tussen (potentiële) mestleverancier en (potentiële) mestafnemer?
6c	Waarom kiezen agrariërs voor het sluiten van mestafzetovereenkomsten met tussenpersonen (in vergelijking tot één-op-ééncontracten)?
7	Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?
7a	Wat is de omvang van mestverwerking en van export zoals dat is vastgelegd via mestafzetovereenkomsten? Wat zijn de overwegingen van een agrariër om te kiezen voor export of verwerking? Wat zijn de overwegingen van een tussenpersoon om te kiezen voor verwerking?

Figuur 3.22 Onderzoeksvragen

Hieronder volgt de beknopte beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek waarop de beantwoording is gebaseerd.

### 3.3.1 Beantwoording onderzoeksvragen MAO

#### *MAO 1:*

*Was het stelsel van MAO effectief?*

##### *Aanwendings- en afzetruimte*

Er blijkt in Nederland ruim voldoende aan- en afzetmogelijkheden te zijn geweest. Door de tussenhandelaren is al 15 miljoen kg te veel aan afzetruimte gecontracteerd in de verwachting dat hier een grote vraag naar zou zijn los van het feit of er nog meer ruimte beschikbaar was een en ander altijd afhankelijk van de acceptatiegraad.

##### *Beheersing door MAO's*

Het MAO-stelsel heeft geen beperkende werking gehad op de opvang van de mestproductie met enige uitzonderingen op bedrijfsniveau die uit financiële overwegingen geen of minder afzetruimte hebben gereserveerd aan de hand van MAO-contracten vanwege de hoge prijs. Dit geldt met name voor pluimveehouders.

#### *MAO 3: tweede deel*

*Hoe omvangrijk is de problematiek van de loze contracten?*

Het kan voorkomen dat er voor een bepaald jaar afgesloten MAO's de mest niet afgeleverd hoeft te worden wanneer binnen de normen van het Minas-stelsel wordt gewerkt. Het blijkt dat er zowel MAO's worden afgesloten voor mest die niet wordt afgevoerd als mest die wel afgevoerd wordt maar waar geen MAO's voor worden afgesloten. Totaal is voor 8,5 miljoen kg stikstof door mestleveranciers in MAO's afgesloten waarvoor geen mest is afgevoerd; dit komt overeen met 9% van de totale omvang van MAO.

#### *MAO 6:*

*Wat is de invloed van de rol van erkende tussenpersonen op de sturingskracht van het stelsel van Mestafzetovereenkomsten?*

##### *Gevolgen tussenkomst tussenhandelaar*

Door de tussenkomst van de tussenhandelaar heeft er in het begin geen afstemming plaatsgevonden tussen de vraag en het aanbod, waardoor de prijs explosief hoog werd gelegd. Een tweede gevolg betreft de verdeling van verantwoordelijkheid. In principe heeft de veehouder geen omkijken meer naar de mest zodra deze van het erf wordt afgevoerd. Of en hoe de tussenhandelaar deze mest vervolgens afzet bij de mestaccepterende partij is voor de verantwoordelijkheid van de tussenhandelaar.

### *Voordelen tussenhandelaar*

De ondernemers hebben diverse redenen aangegeven waarom er gekozen wordt voor een tussenhandelaar. De ondernemers die kiezen voor rechtstreeks contact bouwen voort op langdurige relaties. De tussenhandelaar biedt de overige ondernemers voordelen met name door het uitvoeren van de benodigde administratie en registratie bij BHF en het gemak dat de mestleverancier niet zelf de contractant hoeft te zoeken en de mestafzet hoeft te regelen.

### *MAO 7:*

*Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?*

De omvang van de mestverwerking en van de export zoals vastgelegd via mestafzetovereenkomsten bedraagt in 2002 totaal 24,5 miljoen kg stikstof. De omvang van de individuele overeenkomsten met mestverwerkers en exporteurs is groter dan de overeenkomsten met bedrijven met grond. Met name voor de pluimvee en in lichtere mate voor de varkenshouderij is export financieel aantrekkelijker. De mestverwerking betekent langdurige contracten en geeft de veehouders meer stabiliteit. Aangezien MAO niet beperkend is geweest, is niet te stellen dat de mogelijkheden tot verwerking en export de ruimte op de Nederlandse mestmarkt is toegenomen. De keuze om te exporteren kent veelal een bedrijfseconomische grondslag. Theoretisch kan gesteld worden dat de keuze voor export voor meer ondernemers aantrekkelijk wordt.

### 3.3.2 Resultaten onderzoek

Allereerst worden per onderzoeksvraag de resultaten van de kwantitatieve effectmeting weergegeven, gebaseerd op gegevens van Bureau Heffingen en het CBS. Daarna worden resultaten van de enquête weergegeven.

### *Aanwendings- en afzetmogelijkheden van mest*

Aan de geënquêteerde ondernemers is gevraagd naar de afzetruimte op het eigen bedrijf en naar de ruimte om mest dierlijke mest te accepteren.

### *Bedrijven met onvoldoende mestafzetruimte op eigen bedrijf*

*Tabel 3.19    Onvoldoende mestafzetruimte*

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Onvoldoende mestafzetruimte	20%	17%	66,7%	100%	93,8%	8,7%	30%

Met name de pluimveehouders, de varkenshouders en de melkveehouders in zuid NL hebben MAO's af moeten sluiten omdat er op het eigen bedrijf niet voldoende mestafzetruimte is.

*Bedrijven met voldoende mestafzetruimte ter beschikking gesteld voor MAO's*

Tabel 3.20 Voldoende mestafzetruimte

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Voldoende mestafzetruimte		6,4%		15,4%		82,6%	

Met name de akkerbouwers zoals verwacht, maar ook de extensieve veehouders hebben onder het Minas-stelsel MAO's afgesloten ter acceptatie van mest.

Op basis van cijfers van BHF is een analyse gemaakt van de toepassings- en afzetmogelijkheden van mest. Inzicht hierin is verkregen door een empirische vergelijking te maken tussen de omvang van de afgesloten MAO's van leveranciers (producenten) en de afgesloten MAO's door afnemers. Afnemers zijn grondeigenaren en mestverwerkers en exporteurs van mest. Impliciet in deze manier van beantwoorden van de vraag zit de aanname dat de leveranciers voor alle mest die niet op eigen grond kan worden aangewend, overeenkomsten hebben gesloten.

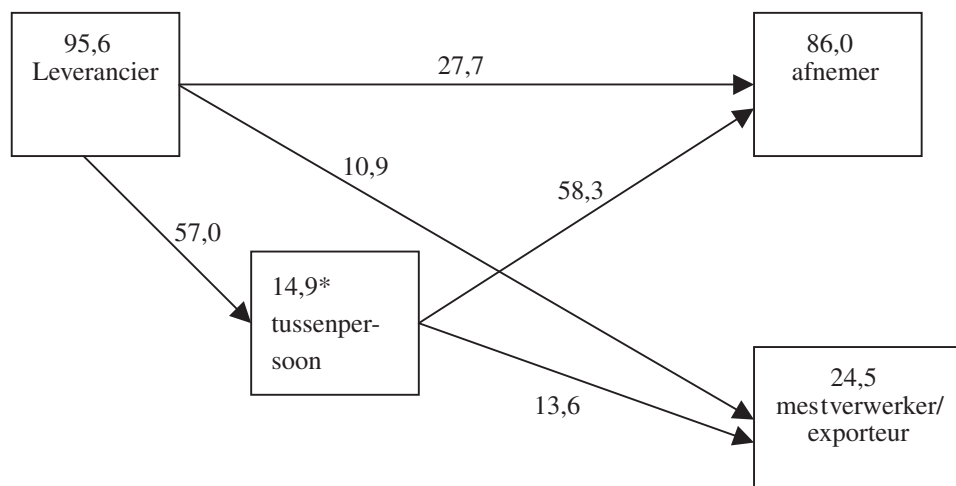
De beschikbare gegevens van BHF hebben uitsluitend betrekking op de afgesloten MAO's en niet op de grond behorend bij een bedrijf met vee. Onderstaande analyse heeft betrekking op het jaar 2002. In het stelsel van mestafzetcontracten zijn toepassingsnormen per hectare en productienormen voor dieren van kracht voor 2002 en 2003. Deze normen zijn gehanteerd voor de analyse.

Uit figuur 3.23 blijkt dat er 'aan de voorkant' in totaal voor 95,6 miljoen kg N aan MAO is afgesloten door leveranciers. Er is 'aan de achterkant' voor ruim 110 miljoen kg afgesloten, 86,0 miljoen kg door afnemers en 24,5 miljoen kg door mestverwerkers en exporteurs

Het verschil tussen de 110 en 95,6 miljoen kg zit in het feit dat de tussenpersonen aan hun achterkant bijna 15 miljoen kg meer hebben afgesloten dan dat zij aan hun voorkant af hebben gesloten.

Dit betekent dus dat er binnen het MAO stelsel in 2002 nog ruimte geweest zou zijn voor bijna 15 miljoen kg N<sup>1</sup> extra mestproductie, hier was immers al afzetruimte voor geregeld.

<sup>1</sup> Deze hoeveelheden kunnen afwijken van de hoeveelheden genoemd in de mest en mineralenmonitor van het CBS. Dit heeft te maken met afronding en met de stand van zaken van het uitdraaien van de gegevens van BHF. De gegevens zijn niet op hetzelfde moment uitgedraaid en BHF heeft niet de mogelijkheid om de database te bevriezen. Om deze reden wordt bij de gegevens van BHF de datum van de stand van zaken uit het systeem vermeld.



Figuur 3.23 Stroomschema MAO 2002

\*Tussenpersonen hebben aan de 'achterkant'  $(58,3+13,6) - 57,0 = 14,9$  miljoen kg N meer plaatsingsruimte afgesloten bij afnemers, dan ze aan de 'voorkant' hebben afgesloten bij leveranciers; Getallen in miljoenen kg N, gegevens afkomstig van MAO uit Management Informatiesysteem (run september 2003, BHF, oktober 2003)

Waar in eerste instantie een beperkende werking door het MAO-stelsel werd verwacht, zijn relatief hoge prijzen (voor afzet in 2002: 0,40-0,70 euro per kg N) berekend voor de overeenkomsten. Naarmate de transparantie toenam en inzichtelijk werd dat de totale afzetruimte niet beperkend was, is de prijs naar beneden bijgesteld (voor afzet in 2003/2004: 0,10-0,35/0,40 euro per kg N).

Aan de geënquêteerde ondernemers is gevraagd naar hun ervaringen met het MAO-stelsels

#### Beperking aantal dieren door MAO-stelsel

Er zijn enkele veehouders die minder dieren houden omdat er niet voldoende MAO's afgesloten konden worden of omdat het niet gunstig werd bevonden. Niet alleen de acceptatie van mest, maar ook financiële afwegingen spelen hierin mee.

Tabel 3.21 Minder dieren vanwege MAO's

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)
Minder dieren door MAO-stelsel		1%	2%		

Bron: enquête.

Met name twee pluimveehouders geven aan dat het MAO-stelsel een rol heeft gespeeld in de beperking van het vee. Dit is niet verwonderlijk gezien het relatief hoge stikstofgehalte van pluimveemest. In vergelijking tot rundveemest zijn de kosten voor een MAO-contract hoog omdat er voor meer hectare een contract moet worden afgesloten. Consistent met de gegevens van geregistreerde MAO's bij BHF waaruit op te maken is dat er meer mest wordt afgevoerd dan dat er MAO's voor worden afgesloten, kiezen pluimveehouders ook voor export waar de concentratie van fosfaat en stikstof in pluimveemest een concurrentievoordeel is op de mestmarkt.

Gegevens bij BHF zijn als volgt onderzocht om zicht te krijgen op de omvang van de zogenoemde loze contract, i.e. MAO's afgesloten waarvoor geen mest hoeft te worden afgevoerd.

- de mestafleveringsbewijzen (MAB), uit het Minas-stelsel, worden vergeleken met de mestafzetovereenkomsten (MAO) uit het MAO-stelsel om zodoende een analyse te maken van de loze contracten;
- bij deze vergelijking moet rekening gehouden worden met het feit dat het MAO stelsel rekent met forfaitaire waarden<sup>1</sup>, terwijl bij de mestafleveringsbewijzen gerekend is met de 'werkelijke' geanalyseerde waarden. Verschillen tussen beide waarden zijn mede een verklaring voor de verschillen in totalen;
- de analyse heeft betrekking op het jaar 2002.

In tabel 3.22 wordt voor leveranciers een overzicht per bedrijfstype gegeven van de kg N die via MAB en MAO zijn afgesloten, tevens staan het aantal mestnummers vermeld.

Naast een indeling in bedrijfstypen wordt er ook onderscheid gemaakt in een drietal categorieën, namelijk:

- mestnummers die zowel MAO als MAB hebben afgesloten;
- mestnummers die alleen MAO hebben afgesloten;
- mestnummers die alleen MAB hebben afgesloten.

Uit de tabel blijkt dat er in totaal voor 95,6 miljoen kg N via MAO wordt afgesloten en 93,5 miljoen kg N daadwerkelijk via MAB wordt afgevoerd.

Er wordt bij de ruim 15.500 mestnummers, die zowel MAO als MAB hebben, 90 miljoen kg N via MAO afgesloten en 87 miljoen kg N daadwerkelijk via MAB afgevoerd. De intensieve bedrijven (met uitzondering intensief melkveebedrijf) hebben een benuttinggraad die de 100% nadert, dit wil zeggen dat er bijna evenveel kg N afgevoerd is, als er via MAO is afgesloten. Uitschieter is hier het bedrijfstype 'legkippenbedrijf' waar zelfs meer mest wordt afgevoerd dan er via MAO is afgesloten. Bij de extensieve bedrijven en het intensief melkveebedrijf is het beeld anders, hier is de benuttingsgraad nog geen 60%. Hier is dus sprake van loze contracten.

Er wordt bijna 5,5 miljoen kg aan MAO afgesloten door 2.880 mestnummers die geen mest van hun bedrijf afvoeren. Dit komt in beperkte mate voor bij alle bedrijfstypen, echter bij zowel de intensieve als extensieve melkveebedrijven is dit heel sterk aanwezig, de zogenaamde loze contracten.

---

<sup>1</sup> Brochure het stelsel van mestafzetovereenkomsten, waarbij de forfaitaire stikstofproductienormen in 2002, 85% zijn van de gemiddelde stikstofuitscheiding per diercategorie.

Er zijn 4.768 mestnummers die geen MAO hebben afgesloten maar wel mest (in totaal 6,4 miljoen kg N) van hun bedrijf afvoeren.

Totaal is op basis van tabel 3.22 voor 8,5 miljoen kg stikstof in MAO's afgesloten waarvoor geen mest is afgevoerd, dit komt overeen met 9% van de totale omvang van MAO. Van dit totaal van 8,5 miljoen kg stikstof is 4,5 miljoen kg stikstof voor rekening van melkveebedrijven, 1,7 voor intensieve veebedrijven en de overige 2,3 is verdeeld over de overige bedrijfstypen exclusief de legkippenbedrijven. Legkippenbedrijven voerden daadwerkelijk meer mest af dan waarvoor MAO's zijn overeengekomen.



Tabel 3.22 Overzicht van de MAO's en MAB's voor 2002, afgesloten door leveranciers en weergegeven per bedrijfstype

Minas Bedrijfstype leveranciers a)	Categorie									
	Zowel MAO als MAB			Wel MAO, maar geen MAB			Geen MAO, maar wel MAB			Aantal van Mestnummer leverancier
	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	
Akkerbouwbedrijf	112.314	63.648	25	298.680	0	137	0	357.652	275	437
Extensief gemengd bedrijf	425.830	251.849	157	243.031	0	132	0	575.444	575	864
Extensief melkveebedrijf	713.944	475.709	478	1.017.393	0	843	0	826.513	1.283	2.604
Intensief melkveebedrijf	4.185.099	2.370.881	1.665	1.512.419	0	932	0	365.815	469	3.066
Intensief veebedrijf	13.777.628	12.671.621	3.684	584.000	0	336	0	850.635	791	4.811
Leegkippenbedrijf	13.185.648	14.610.233	979	256.300	0	60	0	350.864	86	1.125
Slachtpluimveebedrijf	14.847.701	14.481.744	1.242	425.064	0	57	0	344.734	91	1.390
Varkensbedrijf	40.202.257	39.681.520	6.925	591.249	0	204	0	1.048.599	673	7.802
Niet in te delen b)	2.695.327	2.480.667	374	519.562	0	179	0	1.704.677	525	1.078
Eindtotaal	90.145.748	87.087.872	15.529	5.447.698	0	2.880	0	6.424.933	4.768	23.177

a) Indeling in bedrijfstype volgens EC-LNV indeling en vindt plaats aan de hand van de meest recente afgewerkte Minas-aangifte; b) 'Niet in te delen' is een groep bedrijven die niet in een van de overige groepen is in te delen.

De groep bestaat uit: bedrijven waar onvoldoende gegevens van bekend zijn voor een indeling; bedrijven waar nog geen Minas-aangifte van is afgehandeld; geen landbouw-bedrijven (bijvoorbeeld particulieren, campings, stoeterijen en tuincentra).

Tabel 3.23 Overzicht van de MAO's en MAB's voor 2002, afgesloten door afnemers en weergegeven per bedrijfstype

Minas Bedrijfstype afdeling a)	Categorie											
	Zowel MAO als MAB				Wel MAO, maar geen MAB				Geen MAO, maar wel MAB			
	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier	Kg stikstof op MAO	Kg stikstof op MAB	Aantal van Mestnummer leverancier
Akkerbouwbedrijf	59.170.726	36.345.591	10.268	5.068.369	0	1.316	0	5.901.205	4.511	64.239.095	42.246.796	16.095
Extensief gemengd bedrijf	5.502.483	3.698.242	1.504	1.082.217	0	387	0	2.027.702	2.186	6.584.700	5.725.944	4.077
Extensief melkveebedrijf	5.476.167	3.365.620	1.578	1.394.307	0	487	0	4.259.981	3.991	6.870.474	7.625.601	6.056
Intensief melkveebedrijf	235.076	215.106	95	141.301	0	65	0	952.540	834	376.377	1.167.646	994
Intensief veebedrijf	403.802	251.116	122	210.414	0	101	0	560.864	561	614.216	811.980	784
Legkippenbedrijf	132.035	108.767	57	68.291	0	22	0	156.328	145	200.326	265.095	224
Slachtpluimveebedrijf	233.553	195.394	87	49.590	0	27	0	174.650	160	283.143	370.044	274
Varkensbedrijf	437.627	418.822	217	481.827	0	243	0	525.736	454	919.454	944.558	914
Niet in te delenb)	4.446.500	2.778.841	3.391	1.548.135	0	1.322	0	3.742.547	7.988	5.994.635	6.521.388	12.701
Eindtotaal	76.037.969	47.377.499	17.319	10.044.451	0	3.970	0	18.301.553	20.830	86.082.420	65.679.052	42.119

a) Indeling in bedrijfstype volgens EC-LNV indeling en vindt plaats aan de hand van de meest recent afgewerkte Minas-aangifte; b) 'Niet in te delen is' een groep bedrijven die niet in een van de overige groepen is in te delen.

De groep bestaat uit: bedrijven waar onvoldoende gegevens van bekend zijn voor een indeling; bedrijven waar nog geen Minas-aangifte van is afgehandeld; geen landbouw-bedrijven (bijvoorbeeld particulieren, campings, stoeterijen en tuincentra).

Ook aan de ondernemers zelf is gevraagd naar hun ervaringen met de loze contracten.

*Veehouders die meer MAO's hebben moeten afsluiten dan binnen Minas nodig is*

Tabel 3.24 Loze contracten

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)
Wel loze contracten	10%	10,6%	66,7%	15,4%	31,3%
Geen loze contracten	5%	10%		76,9%	43,8%

Bron: enquête.

Tussen de 10 en 66,7% van de geënquêteerde veehouders (gemiddeld 46,4%) heeft in de afgelopen jaren loze contracten afgesloten. Met name melkveehouders in het zuiden hebben in vergelijking tot andere veehouders meer loze contracten afgesloten. Naar de omvang van de loze contracten is niet gevraagd.

#### *Rol van erkende tussenpersonen*

Aan de geënquêteerde ondernemers is gevraagd naar de reden van het inschakelen van een tussenpersoon.

De vraag of er bij het afsluiten van MAO's gebruik is gemaakt van een tussenpersoon wordt in de volgende tabel beantwoord.

Tabel 3.25 Gebruik van tussenpersoon

	Ja
Mestaccepterende ondernemers met MAO's	40,0%
Mestleverende ondernemers met MAO's	80,8%

Het is gebleken dat meer dan 80% van de mestleverende bedrijven een tussenpersoon inschakelt bij het afsluiten van MAO's. Van de mestaccepterende bedrijven betreft dit 40%.

Tabel 3.26 Gebruik van tussenpersoon in % van aantal ondernemers per sector

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Ja	20,0	12,8	40,0	92,3	81,3	69,6	20,0
nee	-	12,8	26,7	7,7	12,5	21,7	10,0
Niet van toepassing	80,0	74,5	33,3	-	6,3	8,7	70,0

Bij een uitsplitsing naar sector valt af te lezen dat met name onder melkveehouders en in het bijzonder in de regio 'Overig Nederland' met 50% en in de regio 'Zuid-Nederland' met 40% relatief minder vaak voor een tussenhandelaar gekozen wordt.

Hieronder volgen de redenen waarom er gekozen wordt voor een tussenhandelaar in plaats van een één-op-ééncontract.

Tabel 3.27 Reden van gebruik van tussenpersoon (N = 62)

Eén contractpartner	7
Gemak met het vinden van een mestgebruiker	34
Bemiddeling met een mestgebruiker	4
Overig	4

Met name het gemak in het vinden van een mestgebruiker speelt een belangrijke rol. Dit is goed te begrijpen gezien dat voor het MAO-stelsel verwacht werd dat anders dan voorheen contacten opgebouwd moesten worden om MAO-contracten af te sluiten. De tussenhandelaren kunnen fulltime de contacten en het netwerk opbouwen en onderhouden.

Als tweede reden werd het gemak van maar 1 contractpartner genoemd. Met name grote mestleveranciers zullen gebaat zijn bij een tussenhandelaar om alle mest af te nemen dan wel te accepteren. In de categorie overig werd met name de betrouwbaarheid genoemd, betrouwbaar met betrekking tot zekerheid van levering en financiële middelen. Export als overige reden werd eveneens aangegeven door een ondernemer als argument om met een tussenhandelaar te werken.

#### *Omvang mestverwerking en export van mest*

Op basis van data van BHF is gekeken naar de omvang van mestverwerking en export zoals dit is vastgelegd via MAO's.

- de omvang van de mestverwerking en van de export zoals vastgelegd via mestafzet-overeenkomsten bedraagt in 2002 totaal 24,5 miljoen kg stikstof. Hiervan is ongeveer 45% (10,9 miljoen kg stikstof) rechtstreeks door leveranciers (mestproducenten) en 55% (13,6 miljoen kg stikstof) door tussenpersonen geregeld. De omvang van de individuele overeenkomsten met mestverwerkers en exporteurs is groter dan

de overeenkomsten met bedrijven met grond. De hoeveelheid mestverwerking is sinds 1998 nagenoeg gelijk gebleven met circa 5 miljoen kg N. De omvang van de export kent, na een daling tot 1997, een sterke verviervoudiging van circa 5 miljoen kg N naar circa 20 miljoen kg N.

- 22% van de totaal af te nemen MAO's is overeengekomen met mestverwerkers en exporteurs, en de resterende 78% is overeengekomen met bedrijven met grond.

#### *Redenen voor mestverwerking c.q. export bij mestleveranciers*

Ongeveer 5% van de mestleveranciers (mestnummers) kiest voor het afsluiten van een MAO met een exporteur of mestverwerker (bron: CBS, 2003 met gegevens Bureau Hef-fingen d.d. 17 maart 2003). Dit zijn met name intensieve veehouderijbedrijven, andere bedrijven kiezen nauwelijks voor deze optie. Redenen hiervoor zijn de samenstelling (droge stof en mineralengehalten) van de mest en de noodzaak om MAO af te sluiten. Bedrijven met varkens en pluimvee moeten vanwege de relatief geringe oppervlakte eigen grond vaker een MAO afsluiten en de mest van varkens en (nog sterker) voor pluimvee is vaak droger en mineraalrijker.

Overwegingen zijn:

- contractduur. De vaak lange contractduur bij mestverwerking (bijvoorbeeld DEP Moerdijk pluimveemestverbranding 10 jaar) kan zowel positief als negatief ervaren worden. Bij export van onverwerkte mest zijn de contracten vaak voor 1 jaar. Export van gecomposteerde mest vergt investeringen in compostering en derhalve zullen hiervoor meerjarige contracten gelden;
- geen of nauwelijks kosten voor een overeenkomst in tegenstelling tot het afsluiten met een landbouwbedrijf of tussenpersoon. De totale kosten per ton mest zijn voor export naar het westen van Duitsland en voor verwerking min of meer vergelijkbaar met afzet in de Nederlandse landbouw (Bondt et al., 2003);
- leveringsplicht. Er zijn geen of nauwelijks loze contracten op bedrijven met varkens en pluimvee waardoor de gecontracteerde hoeveelheid mest ook daadwerkelijk afgezet moet worden en dus is de leveringsplicht geen bezwaar.

#### *Redenen voor mestverwerking c.q. export bij tussenhandelaren*

Ook een tussenpersoon heeft zijn redenen. Uit de 'Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003' (CBS, 2003 met gegevens van BHF d.d. 17 maart 2003) blijkt dat in 2002 en 2003 respectievelijk 49 en 61 mestafzetovereenkomsten zijn gesloten tussen een tussenpersoon en een exporteur/mestverwerker. Dit is minder dan 1% van de totaal afgesloten overeenkomsten door tussenpersonen. Door tussenpersonen (als leveranciers) worden veelal overeenkomsten gesloten met landbouwbedrijven. De omvang van de overeenkomsten van tussenpersonen met mestverwerkers/exporteurs, 19% van de totale afgesloten hoeveelheid, is relatief veel belangrijker dan het aantal afgesloten overeenkomsten.

Overwegingen zijn vergelijkbaar met de overwegingen van agrariërs. Deze tussenpersonen komen voort uit groepen van agrariërs die eenzelfde belang hebben.

### *Effect van mestverwerking en export op mestafzetmogelijkheden*

Aangezien er voldoende ruimte is geweest voor afzet van mest in Nederland, heeft de mogelijkheid tot export en verwerking de ruimte niet vergroot. Het zijn met name economische overwegingen die vooralsnog een belangrijke rol spelen in de keuze voor export. De keuze van pluimveehouders zijn zeer illustratief.

## **3.4 Beoogde en niet-beoogde effecten instrumenten Meststoffenwet**

ALGEMENE VRAGEN INSTRUMENTARIUM EN DE WERKING DAARVAN	
1	Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet
1a	Wat zijn de beoogde en niet-beoogde effecten van de instrumenten uit de Meststoffenwet? Zijn de beoogde effecten gehaald? Minas beperkt + Wat zijn verwachte effecten van nieuw stelsel op basis van gebruiksnormen?
1e	Wat zijn de kosten en baten van de sector (inclusief deelsectoren en uitgesplitst naar gemiddelden en extremen)?
2d	Welke kosten en baten voor de bedrijven zijn gemoeid met het voldoen aan <u>Minas</u> en het halen van de verliesnormen? Hierbij een onderscheid maken naar sectoren en bedrijven? Wat is het aanpassingsvermogen van de sectoren en bedrijven? Hoe zijn de gevonden resultaten te verklaren? Welke kosten en baten voor de bedrijven worden verwacht met de invoering van en het voldoen aan de <u>gebruiksnormen</u> ? Welke <u>aanpassingen</u> voor de ondernemers worden verwacht?
4b	Wat zijn de kosten van het <u>Rechtenstelsel</u> voor de landbouw?
3	Eerste deel: Welke (economische) consequenties heeft <u>het stelsel van MAO</u> voor verschillende sectoren binnen de landbouw?
1f	Wat zijn de sociaal-psychologische effecten van de instrumenten van de Meststoffenwet en de toepassing daarvan? In hoeverre beïnvloeden deze de doeltreffendheid en doelmatigheid van die instrumenten? En wat zijn de gevolgen van het nieuwe stelsel op het gedrag van de ondernemer?
1g	Wat is het draagvlak voor het beleid/de instrumenten uit de Meststoffenwet (beperkt beantwoorden)? En welk effect heeft het nieuwe stelsel op het draagvlak voor het beleid uit de Meststoffenwet?

*Figuur 3.24 Onderzoeksvragen*

Hieronder volgt de beknopte beantwoording van de bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek waarop de beantwoording is gebaseerd.

### **3.4.1 Beantwoording onderzoeksvragen**

#### *Algemeen 1:*

*Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet*

#### *Beoogde effecten*

Het gebruik van dierlijke mest en totale mestgebruik is sterk afgenomen. Een groot deel van de akkerbouwbedrijven, de melkveehouderij en de intensieve veehouderij (naar verwachting van de correcties en saldoeverevening) voldoet aan de verliesnormen Met de trend die is ingezet zal het voor nagenoeg alle ondernemingen haalbaar zijn. Voor een stelsel op

basis van gebruiksnormen waar de aanwending van stikstof en fosfaat centraal staat en waarbij zowel fosfaatkunstmest- als stikstofkunstmest binnen het stelsel vallen, zal het voor de akkerbouwers en extensieve melkveehouderij minder eenvoudig worden aan de normen te voldoen.

Bij uitbreidingsmogelijkheden worden de ondernemers niet sterk beperkt door het Minas- en het MAO-stelsel. In de veehouderij wordt de uitbreidingsmogelijkheden beperkt door het Rechtenstelsel en slechte marktontwikkelingen. De melkveehouderij ondervindt geen hinder vanwege de mestproductierechten, maar wel door de melkquota, een ander productierecht. De pluimveesector wordt veelal beperkt door lokale wetgeving (zie ook tabel 3.30). De akkerbouw ondervindt problemen met uitbreiding vanwege de lage beschikbaar en hoge prijs voor grond.

### *Niet-beoogde effecten*

Het is de intentie geweest vanuit beleid om het inkomen en de productie-opbrengst niet onevenredig te benadelen. Hiervoor zijn diverse instrumenten geweest om dat te voorkomen zoals de opkoopregeling van vee en het actieplan Nitraatprojecten. Wat betreft de effecten op het inkomen en de productie-opbrengsten zijn deze voor de akkerbouw niet negatief, zelfs positief wat het inkomen betreft. De veehouderij heeft wel lichte negatieve effecten ervaren op de productie, maar de ervaren inkomensdaling vormt het meest nadelige effect.

Daarnaast is het de intentie geweest om de fraudedruk laag te houden. Deels is geprobeerd dat te bereiken door de druk op de mestmarkt te verlagen. Allereerst heeft er hiervoor sanering plaatsgevonden door middel van de opkoop- en afromingsregeling. Ten tweede dienden de instrumenten Rechten en MAO ervoor om de mestproductieruimte te beperken en daarmee de druk op de mestmarkt te verlagen.

De druk op de mestmarkt is in eerste instantie verhoogd, de mestafzetkosten zijn gestegen ten gevolge van de introductie van Minas en vervolgens bij de introductie van het MAO-stelsel. Volgens 25-30% van de ondernemers is het acceptabel dat hier en daar de regels gebogen worden. 10-20% stelt zelfs dat dit hoogstwaarschijnlijk ook gebeurt.

### *Algemeen 1e:*

*Wat zijn de kosten en baten van de sector (inclusief deelsectoren en uitgesplitst naar gemiddelden, en extremen)?*

### *Minas*

Het Minas-stelsel heeft over het algemeen in de melkveehouderij geen extra kosten met zich mee gebracht. Waar het mineralenmanagement is verbeterd, zijn zelfs kostenbesparingen gemaakt en is het bedrijfsaldo toegenomen. In de intensieve veehouderij is niet gestuurd om het mineralenmanagement efficiënter in te richten. Over het algemeen zijn hier geen extra kosten gemaakt anders dan dat de prijs voor de mestafzetkosten zijn gestegen aangezien meer mest moest worden afgevoerd. Over alle sectoren is de prijs per bedrijf gemiddeld gestegen naar een volume tussen de 10.000 en 21.000 euro's met de fokzeugen/vleesvarkens aan de bovengrens. De betaalde heffingen in het jaar 2002 van 2,8 miljoen zijn relatief laag waarbij nog tot 2006 de mogelijkheid van verevening mogelijk is.

De complexe Minas-boekhouding vergt veel tijd en brengt hoge kosten met zich mee vinden met name de veehouders. De akkerbouwers staan er aanzienlijk positiever tegen-

over en wordt van de drie instrumenten nog het meest positief gewaardeerd.

### *Rechten*

De kosten voor de ondernemers voortkomend uit het Rechtenstelsel bestaat voor het merendeel uit de opkoop van Rechten van een collega bij uitbreiding. Hiermee wordt kapitaal uit de sector onttrokken. De baten zijn de opbrengsten bij verkoop van de Rechten welke kosteloos toegewezen of bij opvolging om-niet verkregen zijn. Opvolging door kinderen vindt alleen steeds minder plaats, verkoop van Rechten aan een bestaande collega is dan de enige optie, tenzij nieuwe toetreders de hoge drempel van de benodigde financiering kunnen behalen.

Ondernemers ervaren verborgen kosten door suboptimalisatie en een gedwongen inefficiënte bedrijfsvoering. De melkveehouders ervaren bovendien een verlies van verborgen opbrengsten doordat investeringen in mestproductierechten niet geïnvesteerd kunnen worden aan de meer rendabele melkquota.

De administratie brengt eveneens kosten met zich mee, waarbij de helft van de ondernemers de administratie zelf bij houdt. Ondanks dat een meerderheid vindt dat de administratie veel tijd kost.

### *MAO's*

Onder Minas is de druk op de mestmarkt reeds aanzienlijk opgevoerd dat de mestafzetkosten heeft verhoogd voor de veehouders en de lasten bij de akkerbouwers en extensieve veehouderij heeft verlaagd. De grootste kostenpost voor de intensieve veehouderij voor het MAO-stelsel is toe te rekenen aan de contracten. Werd in 2002 nog vanwege de ontransparante markt tussen 0,40-0,70 euro per kg N betaald door de veehouders (in totaal 52,6 miljoen euro). In 2004 is de prijs verlaagd naar 0,10-0,30 euro per kg N. Daarnaast is er sprake van administratieve lasten welke tijd en/of kosten met zich mee brengen. Met name de grote hoeveelheden aangiften en mutaties van percelen die doorgegeven en verwerkt moeten worden, wordt als belastend ervaren.

### *Algemeen If:*

*Wat zijn de sociaal-psychologische effecten van de instrumenten van de Meststoffenwet en de toepassing daarvan? In hoeverre beïnvloeden deze de doeltreffendheid en doelmatigheid van die instrumenten? Wat zijn de gevolgen van het nieuwe stelsel op het gedrag van de ondernemer?*

Bij onderzoek naar de beleving van de ondernemers zijn de volgende effecten van beleid geconstateerd waar het verstandig zou kunnen zijn bij de formulering van het nieuwe beleid rekening mee te houden:

- eco-inefficiënt ondernemen;
- vermindering draagvlak van beleid;
- afwachtende en anticiperende houding;
- voorkeur voor operationele investeringen.

Bij aanpassing van het nieuwe beleid zal, net als onder het Minas-stelsel, eco-efficiënt ondernemerschap niet gestimuleerd worden als de instrumenten niet aansluiten bij



het ondernemerschap en er geen gemeenschappelijk en gedragen doelstelling is dat haalbaar en nuttig wordt geacht.

*Algemeen 1g:*

*Wat is het draagvlak voor het beleid/de instrumenten uit de Meststoffenwet (beperkt beantwoorden)? Welk effect heeft het nieuwe stelsel op het draagvlak voor het beleid uit de Meststoffenwet?*

Het draagvlak onder agrariërs voor milieuwetgeving is ronduit slecht met name veroorzaakt door het gebrek aan afstemming en de snelle opeenvolging van instrumenten en niet zozeer door gebrek aan kennis over de wetgeving. De invoering van de Meststoffenwet en druk tot veranderen hebben ertoe geleid dat de ondernemers meer kennis hebben over hun bedrijfsvoering en meer besef hebben over de noodzaak tot een transitie naar duurzame landbouw. Echter, door onzekerheid van toekomstige wetgeving en de korte looptijd van de instrumenten zijn de ondernemers onder de huidige marktomstandigheden afwachtend en stellen investeringen uit. Daarnaast stimuleert het de ondernemers tot anticiperend gedrag waarbij maatregelen worden genomen om nadelige effecten te vermijden. De voorraadvorming van kunstmest alvorens Minas van kracht werd, is hier een concreet voorbeeld van. De aangelegde voorraad werd vervolgens niet meegeteld in de aanvoer van mineralen, maar wel aangewend.

De veranderingen naar een ander stelsel zullen niet bijdragen aan het verstevigen van het draagvlak. Of er zal vanuit het beleid eco-efficiënt ondernemerschap gestimuleerd moeten worden zodat de ondernemers beter om durven te gaan met de steeds wisselende beleidsinstrumenten of er zal een eenduidig beleid gevoerd moeten gaan worden om het draagvlak voor beleid en de naleving ervan te verbeteren.

### 3.4.2 Resultaten onderzoek

Allereerst worden de resultaten van de kwantitatieve effectmeting weergegeven, deels gebaseerd op Project Praktijkcijfers, het Informatienet-bestand van het LEI en het CBS dat daar data baseert op gegevens van Bureau Heffingen. Daarna worden resultaten van de enquête weergegeven.

In de hieronder weergegeven resultaten is het hoofdinstrument Minas centraal gesteld waar daarna ook naar een alternatief stelsel op basis van Gebruiksnormen in ogenschouw wordt genomen. Het beoogde effect van Minas (M) is het verlagen van de mineralenoverschotten aan N (en  $P_2O_5$ ) zodat deze op of onder een aanvaardbaar niveau (de verliesnormen) komen om zodoende de gewenste milieukwaliteit (onder andere aantal mg nitraat per liter grondwater) te kunnen realiseren. Het beoogd effect van de gebruiksnormen (G) is het limiteren van de N-bemesting uit dierlijke mest en de bemesting met werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest om zodoende de gewenste milieukwaliteit (onder andere aantal mg nitraat per liter grondwater) te kunnen realiseren.

#### *Beoogde effecten van Minas*

Wanneer gekeken wordt naar de data uit het Informatienet en van Praktijkcijfers wordt het

volgende zichtbaar.

#### *Melkveehouderij*

Ruim 80% van de 161 melkveebedrijven in het project Praktijkcijfers 2 haalt in 2002 de N-verliesnorm voor 2002. Wanneer wordt vergeleken met de N-eindverliesnorm, dan blijkt 50% van de bedrijven deze al te realiseren in 2002 (terwijl dat vanuit de wet dus nog niet noodzakelijk is).

Uit de resultaten van Praktijkcijfers 1 en 2 blijkt dat de 91 melkveebedrijven die aan beide projecten hebben deelgenomen het N-overschot fors hebben verlaagd (tabel 3.32). Zaten de 91 bedrijven in 1997 nog gemiddeld 75 kg boven de (toen nog niet geldende) eindnorm, in 2002 zit deze groep gemiddeld onder de eindnorm voor stikstof. Het percentage bedrijven dat de eindnorm voor stikstof realiseert is toegenomen van 14% naar 54%. Het gaat hierbij dus om de bedrijven die al in 2002 aan de toen nog niet geldende N-eindverliesnormen voldeden.

*Tabel 3.28 Realisatie N-verliesnorm*

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	'02-'97
Overschrijding N-verliesnorm 2003 (kg/ha)	74	57	75	23	18	- 7	- 81
Realiseert N-verliesnorm 2003 (%)	14	20	15	30	36	54	+ 40

Bron: Beldman (2003).

#### *Akkerbouw*

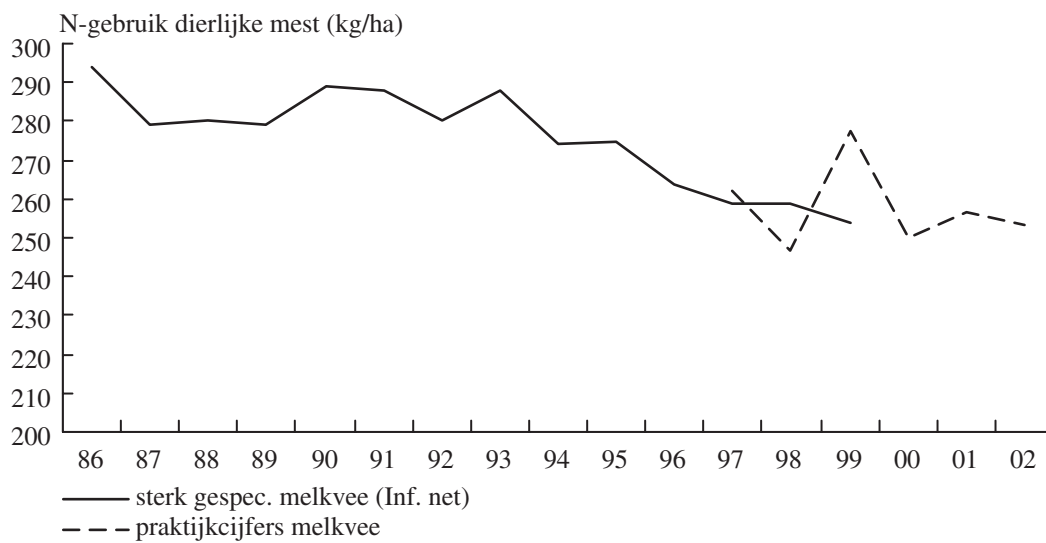
Tweederde van alle akkerbouwers uit het project Praktijkcijfers voldoet in 2001 en 2002 op basis van de gerealiseerde N-bemesting aan de strengste verliesnorm in het kader van Minas (N-overschot maximaal 60 kg per hectare). Aan de verliesnorm van 100 kg N per hectare voldoet 85% van de deelnemers.

Gezien de forse daling van de N-overschotten bij de verschillende sectoren lijkt Minas haar beoogde effecten te hebben gehaald. In 2002 halen echter nog niet alle bedrijven de N-eindverliesnorm, maar de druk om het N-overschot te verlagen naar het niveau waarbij de N-eindverliesnorm wordt gerealiseerd is in 2002 ook nog niet aanwezig. Indien de druk groter is en naarmate bedrijven meer ervaring opdoen met mineralenmanagement, zal het niveau van het N-overschot ten opzichte van de N-eindverliesnorm naar verwachting verder dalen.

#### *Beoogde effecten uitgaande van een stelsel van Gebruiksnormen*

In principe kan hier nog geen antwoord op worden gegeven, omdat de bedrijven tot dusver niet hebben gestuurd op het halen van de gebruiksnormen. Wel kan worden gekeken hoe de N-bemesting er in het verleden heeft uitgezien op basis van data uit het Informatienet en op basis van data uit Praktijkcijfers. In figuur 3.25 staat weergegeven wat het gebruik van

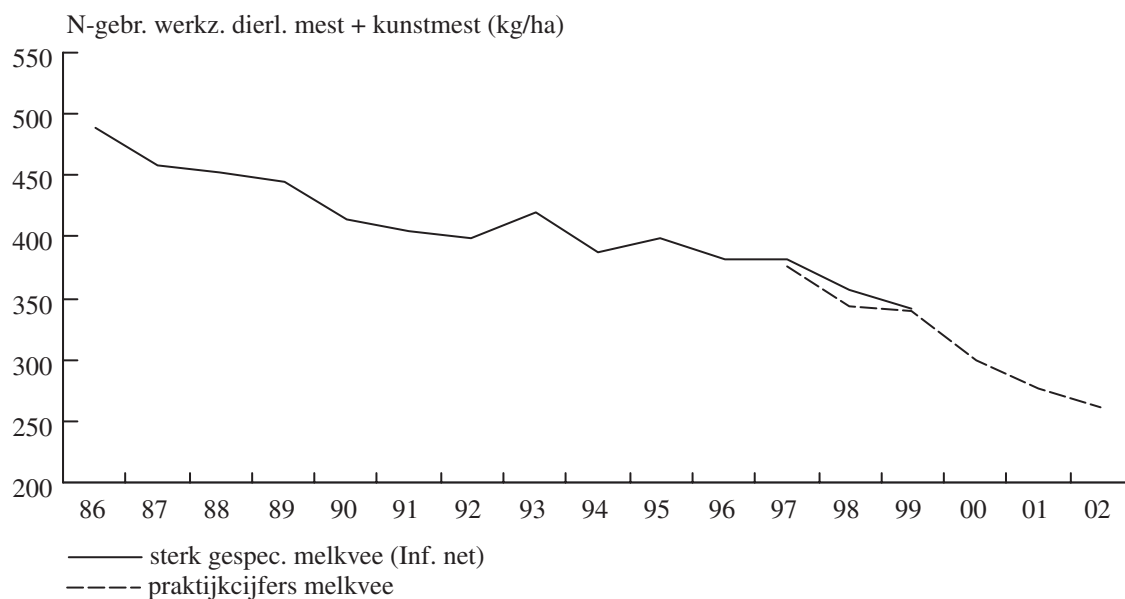
N in dierlijke mest is geweest en in figuur 3.26 staat het gebruik van werkzame N uit dierlijke mest + N-kunstmest weergegeven.



*Figuur 3.25 Gebruik N uit dierlijke mest*  
Bron: Informatienet.

Er is een dalende trend waar te nemen in het gebruik van N uit dierlijke mest vanaf 1993. Bij Praktijkcijfers melkvee is het gebruik in 1998 laag en in 1999 juist hoog. Dit heeft te maken met een voorraadverandering van organische mest. In 1998 is vanwege het natte najaar minder mest uitgereden en deze voorraad werd in 1999 gebruikt.

Het N-gebruik van werkzame dierlijke mest en N-kunstmest vertoont een dalende trend. Het N-gebruik op Informatienet- en Praktijkcijfersbedrijven is in de periode 1997 t/m 1999 vergelijkbaar. Over de periode 1986 t/m 2002 is het N-gebruik met meer dan 200 kg N/ha gedaald.



Figuur 3.26 Gebruik werkzame N uit dierlijke mest en N-kunstmest  
 Bron: Informatienet.

### Ervaren effecten van instrumenten

#### Evenwichtsbemesting

Het centrale beoogde effect waarvoor de instrumenten zijn ingezet, betreft het behalen van de evenwichtsbemesting en de sturing daarop. In algemene zin is aan de geënquêteerde ondernemers gevraagd of de Meststoffenwet de bedrijfsomvang beperkt.

Tabel 3.29 Meststoffenwet beperkt bedrijfsomvang (N = 147)

Mening	Allen
Oneens	41,2%
Neutraal	23%
Eens	35,1%

Bron: enquête.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat slechts een minderheid van de respondenten het eens is met deze stelling.

In onderstaande tabel is aangegeven waardoor de uitbreiding bovenal beperkt door worden volgens de perceptie van de ondernemers.

Tabel 3.30 Meest beperkende factoren voor uitbreiding

Categorie	Meest beperkende factor voor uitbreiding:						
	Minas	Rechten	MAO's	Quotering	Grond	Marktomstandigheden	Plaatselijke verordening
Melkvee (N = 81)	4%	2%	1%	63%			
Varkens (N = 16)		31,3%				31,3%	18,8%
Pluimvee (N = 13)		7,7%					46,2%
Akkerbouw (N = 23)		4,3%			52,2%		

Bron: enquête Informatienet.

Hieruit blijkt dat tot en met 2003 de akkerbouw met name beperkt werd door de factor 'grond' vanwege de prijs of de beschikbaarheid ervan. Het melkvee wordt met name beperkt door quotering, Varkenshouders stellen dat met name de factor 'Rechten' en 'marktomstandigheden' de beperkende factoren zijn. Een uitleg hiervoor kan worden gevonden in de gedachte dat wanneer de marktomstandigheden negatief zijn (bijv. lage prijsopbrengst of kleine afzet) dit de bedrijfsvoering beperkt. Wanneer de marktomstandigheden aantrekken, zijn het de Rechten die hun beperkende invloed laten gelden. Voor de pluimveehouders is de factor 'plaatselijke verordening' met name beperkend. MAO's wordt in het algemeen niet als beperkend beschouwd. Dit komt overeen met de kwantitatieve cijfers die aangeven dat er voldoende mestafzetruimte is geweest. De ondernemers hebben in voldoende mate MAO's kunnen afsluiten voor de omvang van hun productie. Ook Minas wordt niet als meest beperkende factor beschouwd. Het Rechtenstelsel lijkt als beperkende factor op uitbreidingsmogelijkheden nog het meest van de drie instrumenten een sturende werking te hebben voor met name de varkens- en de pluimveehouders.

#### *Neveneffecten van de instrumenten*

Niet-beoogde effecten zijn de positieve en negatieve gevolgen van de instrumenten in de Meststoffenwet welke niet behoren tot het domein van de primaire doelstelling en waar door de overheid niet op gestuurd is.

#### *Inkomen en opbrengsten*

Het beoogde effect diende gehaald te worden zonder dat de sector bedrijfseconomisch niet op te vangen nadelen zou ondervinden. In de enquête is gevraagd aan de agrariërs wat de effecten zijn geweest op de dier- en gewasopbrengsten, op de productiekwaliteit en op het inkomen met de volgende reacties.

Tabel 3.31 *Bedrijfseconomische effecten (in %)*

		Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
- Opbrengst, kwaliteit	Oneens	69,9	31,9	40
gezondheid <i>gewassen</i>	Neutraal	26,1	29,2	40
achteruit	Eens	-	24,8	20
- Opbrengst, kwaliteit	Oneens	26,1	50,5	40
gezondheid <i>vee</i>	Neutraal	-	29,7	20
achteruit	Eens	-	10,8	10
- Inkomen sterk	Oneens	69,9	28,1	50
verslechterd	Neutraal	17,4	34,2	20
	Eens	8,7	33,3	10

Bron: enquête.

De Meststoffenwet beoogt eveneens de fraudedruk af te nemen. Er is niet rechtstreeks aan de ondernemers gevraagd naar de fraudeactiviteiten. Allereerst omdat het moeilijk is om antwoorden te krijgen die zijn gebaseerd op de werkelijkheid (ook bij gebruik van de dobbelsteenmethode) en ten tweede om de respons niet nadelig te beïnvloeden. Gekozen is voor een indirecte vraagstelling naar de mate van acceptatie van fraude en de beleving met betrekking tot de controle erop.

Tabel 3.32 *Fraude en controle bij Meststoffenwet*

		Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
- Regels m.b.t. Meststoffenwet, worden in landbouw vaak onwettig omzeild	Oneens	34,8%	49,1%	50%
	Neutraal	34,8%	26,3%	30%
	Eens	21,7%	17,5%	10%
- Acceptabel dat er gesjoemeld wordt, gezien de onevenredig strenge regelgeving	Oneens	34,8%	39,8%	20%
	Neutraal	30,4%	31%	50%
	Eens	26,1%	24,8%	30%
- Er is voldoende controle op de naleving van de Meststoffenwet	Oneens	21,7%	9,7%	10%
	Neutraal	26,1%	16,8%	40%
	Eens	34,8%	67,3%	40%

Bron: enquête.

Het is opvallend dat een aanzienlijk deel van de respondenten (24,8-30%) over alle sectoren van mening zijn dat gesjoemel met de regels acceptabel is gezien de onevenredige strenge regelgeving. Dit percentage is een klein deel hoger dan de percentages respondenten die in algemeen zin stellen dat regels van de Meststoffenwet in de landbouw vaak

omzeild worden. Een groot deel van de respondenten is van mening dat er voldoende controle is op de naleving van de Meststoffenwet.

#### *Overige neveneffecten*

Ook is gevraagd naar neveneffecten van de Meststoffenwet waarbij met name positieve effecten op de verantwoordelijkheid en inventiviteit van de ondernemer zelf en een bewuster gebruik van meststoffen, is ervaren. Een negatief effect dat geconstateerd is, betreft de zeer sterk ervaren toename van de administratie. Zie ook onderstaande tabel.

*Tabel 3.33      Positieve neveneffecten*

		Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
- Toename variëteit in natuur op bedrijf	Oneens	-	62,5%	60%
	Neutraal	60,9%	23,2%	30%
	Eens	34,8%	3,6%	-
- Imago landbouw sterk verbeterd	Oneens	34,8%	44,2%	50%
	Neutraal	52,2%	36,3%	30%
	Eens	4,3%	15%	10%
- Minas stimuleert verantwoordelijkheid en inventiviteit	Oneens	21,7%	24,6%	20%
	Neutraal	30,4%	31,6%	30%
	Eens	47,8%	42,1%	40%
- Bewuster gebruik van meststoffen	Oneens	17,4%	9,6%	20%
	Neutraal	21,7%	13,2%	-
	Eens	56,5%	71,9%	80%
- Toename administratie	Oneens	4,3%	6,1%	-
	Neutraal	13%	12,3%	10%
	Eens	82,6%	81,6%	80%

Bron: enquête.

#### *Kosten en baten van de sector*

Er worden vanwege de Meststoffenwet extra kosten gemaakt voor mestafzet, aankoop van Rechten, MAO's, aanpassing bedrijfsvoering, de administratie en opgelegde heffingen. Daarnaast zijn er niet genomen baten veroorzaakt door beperkingen in de productie en de opbrengsten. Wat baten betreft zijn deze verkregen door de verkoop van Rechten, MAO's en de aanpassing in de bedrijfsvoering. In de kwantitatieve effectmeting onder Informatienet en Project praktijkcijfers blijken er geen signalen voor een effect op de bedrijfseconomische ontwikkelingen in het algemeen. Gezien het complexe karakter van de kosten en baten is het niet mogelijk een eenduidig plaatje te creëren met het effecten van de drie instrumenten op de kosten en baten van de sector. Ook per deelsector is dat niet te bepalen. Voor de mestafzetkosten is het wel mogelijk om de ontwikkeling te tonen van de verschillende uitgaven aan mesttransporten en mestafzetcontracten, zie paragraaf 3.1. Op bedrijfsniveau kunnen wel de kosten en baten weergegeven worden. Echter de gevon-

den diversiteit is niet veelzeggend anders dan dat er bedrijven zijn die relatief veel kosten tot weinig kosten maken en bedrijven die relatief veel tot weinig baten hebben. Er is in de evaluatie voor gekozen om aan de ondernemers te vragen naar hun waardeoordeel met betrekking tot de baten en de kosten voor de genoemde financiële posten. Hiermee wordt tevens rekening gehouden met de bedrijfsspecifieke omstandigheden zoals bijvoorbeeld de omvang van een organisatie. Een grote onderneming zal anders kijken naar een bepaald bedrag aan heffingen dan een kleine onderneming. Het nadeel is echter dat een aspect als draagvlak de beantwoording kan beïnvloeden. Er is echter geen correlatie aangetroffen tussen de vragen betrekking hebbend op draagvlak en de vragen die betrekking hebben op de kosten- en batenposten.

#### *Cijfermatige kosten en baten voor de bedrijven teneinde te voldoen aan Minas en het halen van de verliesnormen*

Op basis van analyse uit het Informatienet, Praktijkcijfers en interviews zijn de volgende bevindingen weer te geven.

##### *Melkveehouderij*

In de melkveehouderij is gebleken dat er geen duidelijke aanwijzingen zijn dat Minas expliciet negatieve gevolgen heeft voor de economische resultaten.

Uit tabel 3.9 is gebleken dat bedrijven die wel aan de verliesnorm voldoen lagere toegerekende kosten en een hoger saldo hebben dan de bedrijven die niet aan de verliesnormen voldoen.

De toegerekende kosten, zie tabel 3.10, zijn in de groep met een hoog N-overschot in de uitgangssituatie met € 0,44 per 100 kg melk meer gedaald dan in de andere groep met € 0,16 per 100 kg melk. Dit duidt er ook op dat de forse verlaging van de bemesting geleid heeft tot relatief lagere nettogewasopbrengsten en/of tot efficiënter voeren. Qua saldo is er geen duidelijk verschil tussen beide groepen. Ook hier geldt dus dat er in ieder geval geen aanwijzingen zijn dat Minas geld kost.

##### *Intensieve veehouderij<sup>1</sup>*

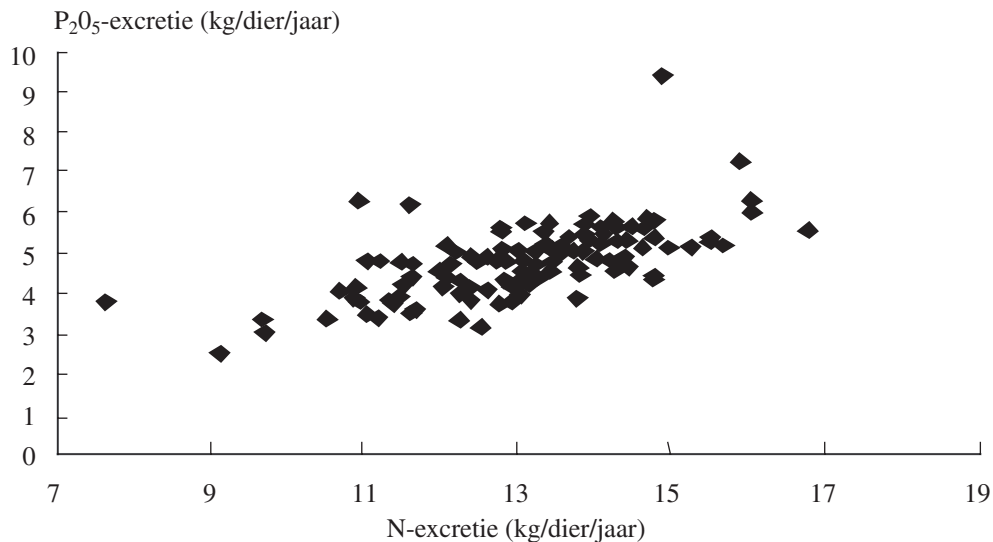
In de intensieve veehouderij is gebleken dat er wel duidelijke aanwijzingen zijn dat Minas expliciet negatieve gevolgen heeft voor de economische resultaten.

In de intensieve veehouderij is de stikstof- en fosfaatexcretie zowel voor varkens als voor pluimvee constant gebleven sinds de invoering van Minas. Hiervoor zijn geen aanpassingen in de bedrijfsvoering doorgevoerd. Gezien het feit dat hierop door het beleid niet is gestuurd, viel een daling ook niet te verwachten. In een volgende figuur wordt inzicht gegeven in de spreiding in excreties per dier tussen bedrijven om na te gaan of er nog kansen zijn tot verdere reducties. Daar wordt een voorbeeld gegeven voor vleesvarkens, maar de spreiding treedt ook op bij andere diersoorten. De intensieve veehouderijbedrijven zijn vanaf 1998 Minas-plichtig. Minas blijkt echter voor deze bedrijven geen of weinig stimulans te geven tot verlaging van de excreties per dier. Mogelijk dat hier bij de formulering van het nieuwe stelsel wel rekening mee wordt gehouden.

---

<sup>1</sup> Bron: Informatienet en interviewexperts





*Figuur 3.27 Spreiding van de excretie van fosfaat en stikstof per vleesvarken (kg/jaar)*  
Bron: Informatienet van 1999/00.

Uit figuur 3.27 blijkt het volgende:

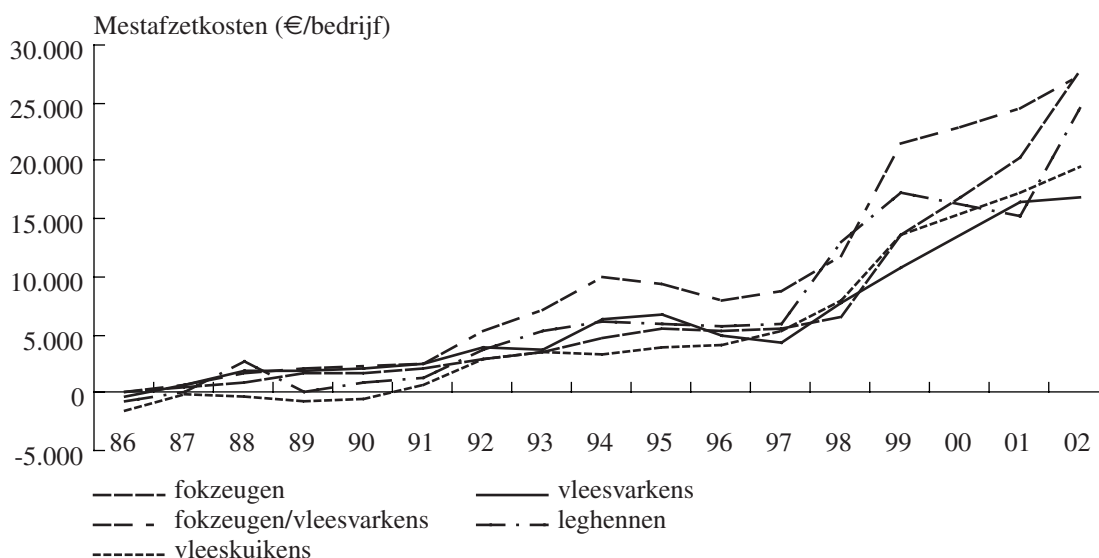
- de stikstofexcretie van vleesvarkens loopt uiteen van ongeveer 10 tot ruim 15 kg per dier per jaar;
- de fosfaatexcretie ligt meestal tussen 3 en 6 kg per dier per jaar;
- er is een lichte samenhang waarneembaar tussen beide excreties;
- gezien de spreiding zijn er voor een deel van de bedrijven mogelijkheden tot verlaging van de excreties.

#### *Mestafzetkosten*

Er zijn weliswaar geen aantoonbare nadelige gevolgen voor het voerbeleid geweest, maar wel voor de mestafzetkosten. Door de regelgeving ten aanzien van vermindering van dierlijk mestgebruik per hectare is er in de loop van de tijd een toenemende druk op de mestmarkt geweest met vrij fors stijgende prijzen. In 1998 en 1999 werd deze druk nog versterkt door slechte weersomstandigheden, zodat de ontvangende ondernemers de mest moeilijk konden aanwenden. Uit figuur 3.27 blijkt het volgende:

- in alle intensieve veehouderijsectoren zijn de kosten van mestafzet zeer sterk gestegen. Tot 1990 waren de afzetkosten nog bijna te verwaarlozen;
- op de fokzeugen/vleesvarkensbedrijven zijn de kosten in 1999/00 opgelopen tot gemiddeld 21.000 euro per bedrijf;
- op leghennenbedrijven beliepen de kosten voor mestafzet 17.000 euro;
- op de andere bedrijfstypen kostte de mestafzet gemiddeld tussen 10.000 en 14.000 euro per bedrijf per jaar;
- bovengenoemde bedragen zijn exclusief de kosten voor opslag, veevoerheffingen en dergelijke.

Uit figuur 3.27 blijkt dat de mestafzetkosten sinds 1998 fors zijn gestegen; bij de start mede door ongunstige weersomstandigheden en daardoor hoge mestafzetprijzen. In 2002 zijn de kosten weer toegenomen, mede door invoering van het MAO-systeem. De kosten voor MAO's zijn in de mestafzetkosten opgenomen. In verhouding tot de inkomens in de intensieve veehouderij, die de laatste jaren relatief laag waren, waren deze afzetkosten hoog.



Figuur 3.28 Ontwikkeling van de mestafzetkosten per bedrijf per jaar in diverse sectoren van de intensieve veehouderij

Bron: LEI-Informatienet.

Eind jaren '90 is het aanvoeren van organische mest omgeslagen van een kostenpost naar een opbrengstenpost voor de akkerbouw. In de 1998 en met name in 1999 gingen deze opbrengsten fors omhoog. In het Zuidwestelijk kleigebied betekende de aanvoer van organische mest gemiddeld een opbrengst van 2000 euro per bedrijf (bron: Informatienet, zie De Hoop, 2002). Deze plotselinge omslag was het gevolg van een zeer natte herfst. In de periode erna zijn de mestafzetkosten voor de veehouderijkosten niet meer hoger geweest dan 10 euro per ton. Wanneer hier de kosten voor transport (6 tot 7 euro) en uitrijden (2 tot 2,5 euro) nog vanaf worden getrokken, dan gaan de opbrengsten voor de akkerbouw aanzienlijk omlaag. Mestaanvoeropbrengsten zijn de laatste jaren dan ook niet of nauwelijks aan de orde (bron: interviews).

#### Betaalde heffingen

Aan de ondernemers is sinds 1998 elk jaar een heffing opgelegd bij overschrijding van de normen. Een deel daarvan is betaald, maar er is nog geen rekening gehouden met mogelijkheid tot verevening en de verwerking van de correctie op de varkensnormen. In onderstaande tabel staan de door de ondernemers betaalde heffingen per jaar opgenomen In

vergelijking met de tabel in paragraaf 4.1 waar de opgelegde heffingen staan opgenomen, is het deel dat daadwerkelijk betaald is, laag. De druk om de heffing daadwerkelijk te moeten betalen ligt laag bij de ondernemers als ook om te innen bij de uitvoeringsinstanties.

Tabel 3.34 Op aangifte betaalde heffingen

	1998		1999		2000		2001		2002 a)	
	Aantal mestnrs.	Bedrag (mln. €)	Aantal mestnrs.	Bedrag (mln. €)	Aantal mestnrs.	Bedrag (mln. €)	Aantal mestnrs.	Bedrag (mln. €)	Aantal mestnrs.	Bedrag (mln. €)
Stikstofheffing	4.258	2,9	3.528	2,7	2.673	1,9	1.866	1,2	473	1,2
Fosfaatheffing	9.066	11,5	5.818	6,1	4.438	7,7	1.864	1,3	493	1,3
Onbekend <sup>1)</sup>	11	0,0	3	0,0	3	0,0	8	0,0	99	0,3

a) Aangiften nog niet gecontroleerd door BHF.  
Bron: BHF.

### *Ervaren kosten en baten*

In de enquête is op bedrijfsniveau specifiek naar ervaren bedrijfseconomische effecten gevraagd met betrekking tot waardering van kosten van stelsel, effect op bedrijfswinst of bedrijfsaldo, verhouding tot milieuwinst en administratie. Hieronder wordt ingegaan op de kostenaspecten van de drie instrumenten afzonderlijk beginnend met Rechten, dan MAO en afsluitend met Minas.

### *Rechten*

#### *Rechten en bedrijfswinst*

Tabel 3.35 Percentage dat aangeeft dat bedrijfswinst door Rechten respectievelijk is toegenomen, gelijk gebleven of is afgenomen

	Veehouders (N = 115)
Bedrijfswinst is toegenomen	9,6
Bedrijfswinst is gelijk gebleven	42,3
Bedrijfswinst is afgenomen	48,1

Bron: enquête.

In bovenstaande tabel is af te lezen dat slechts een klein deel, 9,6% van de ondervraagde veehouders, ervaart dat de bedrijfswinst is toegenomen. En groot deel van 48,1% ervaart zelfs dat deze is afgenomen. Door de ondernemers zijn in de toelichting de posten van de kosten en baten aangegeven. Ervaren kosten zijn: opkoop van Rechten (investering

in Rechten gaat bovendien ten koste van investering in melkquota), efficiencybeperkingen, intensiviteitsbeperkingen en gekorte Rechten. Baten zijn: verkoop van Rechten en opbrengsten in nevensector (makelaars, notaris en boekhouders).

De ondernemers ervaren verborgen kosten aangezien het Rechtenstelsel een efficiënte bedrijfsvoering kan hinderen door een opgelegde suboptimale bedrijfsvoering. Daarnaast geldt voor de melkveehouderij dat de investeringen in mestproductierechten als alternatief van investeringen in melkquota een verlies van toekomstige opbrengsten betekent. Vanuit investeringsoogpunt worden de melkveehouders gedwongen te investeren in de optie met de laagste NCW.

Door de verkoop van Rechten aan een collega ondernemer wordt kapitaal uit de sector onttrokken. Gezien de drempel voor nieuw toetreders hoog is en de opvolging door de kinderen in de loop der jaren is verminderd (anno 2004 heeft 60% van de agrariërs geen opvolging), zal dit steeds vaker plaats gaan vinden. Hierdoor zal het aantal ondernemingen teruglopen en schaalvergroting toenemen. Het zijn namelijk de financieel daadkrachtige en de bedrijven met een sterke basis voor aanvraag van financiering die zich de aankoop van Rechten kunnen veroorloven.

### *Staan de kosten van Rechtenstelsel in goede verhouding tot milieuwinst?*

*Tabel 3.36 Percentage dat aangeeft dat kosten wel en niet in goede verhouding tot milieuwinst staat*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Kosten <u>wel</u> in goede verhouding tot milieuwinst	-	9,6	-
Kosten <u>niet</u> in goede verhouding tot milieuwinst	100	90,4	100

Bron: enquête.

Een toelichting is gegeven door 21% van de geënquêteerde ondernemers met de volgende bevindingen over waarom de kosten niet in een goede verhouding staan tot de milieuwinst. De bevindingen zijn gegroepeerd naar overeenkomende stellingen en worden beginnend met meest aangehaald en aflopend naar minst aangehaald, weergegeven:

1. er is geen zicht op milieuwinst. Men is niet bekend met welke milieuwinst er geboekt wordt in relatie tot het Rechtenstelsel;
2. er staan geen opbrengsten tegenover de kosten van Rechten. Ondernemers geven aan dat zowel wat milieu betreft als de productie geen voordelen worden behaald op basis van wel of geen Rechten;
3. het aantal dieren en het recht tot produceren is niet bepalend voor de mate van vervuiling. De vervuiler is niet degene die mest produceert, maar degene die mest aanwendt in het milieu;
4. door de hoge kosten worden investeringen in quota, productie, en ook milieu uitgesteld;
5. door de kosten van de Rechten wordt de efficiëntie in de bedrijfsvoering beperkt;

6. de waarde van Rechten komt niet tegood aan het milieu, maar aan de pensioenpot van de ondernemers;
7. dat er een relatie zou zijn tussen Rechten en milieuwinst is klinkklare onzin.

#### *Kosten voor administratie/registratie van Rechten?*

*Tabel 3.37 Kosten voor administratie/registratie*

	Veehouders (N = 115)
Geen, administratie doe ik zelf	44,9%
Kosten laag, uitbesteding admin.	20,6%
Hoge kosten, uitbesteding admin.	34,6%

Bijna 50% van de veehouders doet de administratie en registratie van de Rechten zelf. Van de veehouders die de administratie uitbesteden vindt meer dan de helft dat de kosten hiervoor hoog zijn.

#### *Tijd voor administratie/registratie van Rechten?*

*Tabel 3.38 Tijd voor administratie/registratie*

	Veehouders (N = 115)
Weinig	16,5%
Neutraal: niet veel/niet weinig	29,4%
Veel tijd	54,1%

Het merendeel van de veehouders ervaart dat de administratie van Rechten veel tijd vergt. Er is een significant verband (sig. = 0,019) tussen de hoeveelheid tijd dat er per jaar gemiddeld aan de administratie besteed wordt en of het wel of niet is uitbesteed. De respondenten die het werk uitbesteden, vinden dat het meer tijd kost dan de respondenten die de administratie zelf doen ( $2,53 > 2,19$  waarbij waarde 2 = neutraal en waarde 3 = veel tijd).

In principe vraagt de registratie en mutatie van Rechten relatief niet veel tijd. Het is mogelijk dat de knelpunten in de eerdere jaren met betrekking tot registratie en omzetting van Rechten en opkoop- en afroomregelingen meespelen in de beantwoording van vragen.

## MAO's

### *Kosten/opbrengsten contracten*

Kosten voor een mestleverancier zijn opbrengsten voor het mestaccepterende bedrijf. De kosten van MAO voor de mestleveranciers waren in 2002 hoog, aangezien de markt zeer intransparant was. De verwachting bij een brede groep was vooraf dat de vraag naar MAO het aanbod zou overtreffen. Hierdoor waren hoge opbrengsten te verkrijgen voor de mestaccepterende bedrijven zonder dat er 1 kg mest is aangevoerd. Aangezien in 2002 echter al snel bleek, dat er ruim voldoende plaatsingsruimte was, zijn de vergoedingen per hectare de afgelopen jaren naar beneden gegaan. De vergoeding verschillend sterk per tussenpersoon.

Als bandbreedte voor de MAO-prijs per kg N kan gehanteerd worden:

2002 - 0,40-0,70 euro per kg N

2003 - 0,10-0,35 euro

2004 - 0,10-0,30 euro

Bron: interview ervaringsdeskundige.

Wanneer in 2002 van een gemiddelde prijs wordt uitgegaan van 0,55 euro, dan is door de mestleveranciers voor 52,6 miljoen euro voor MAO's betaald ( $95.593.446 \text{ kg N} * 0,55$ )

### *MAO's en bedrijfswinst*

*Tabel 3.39 Percentage dat aangeeft dat bedrijfsaldo door MAO's respectievelijk is toegenomen, gelijk gebleven of is afgenomen*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Bedrijfsaldo is toegenomen	57,1	5,2	-
Bedrijfsaldo is gelijk gebleven	23,8	10,3	33,3
Bedrijfsaldo is afgenomen	19,0	82,8	66,7

Bron: enquête.

De akkerbouwers geven voor een groot deel aan dat het bedrijfssaldo is toegenomen. Frappant is dat 19% van de akkerbouwers stelt dat het bedrijfsaldo door het MAO-stelsel is afgenomen. Van de veehouders stelt een niet geheel onverwacht hoog percentage van 82,8% dat het bedrijfsaldo is afgenomen. Zij moesten tenslotte betalen voor de MAO-contracten en de opbrengsten zijn bij de akkerbouwers en de extensieve veehouderij. De categorie 'Overig' waartoe telers behoren ervaren dat het MAO-stelsel niet gunstig of zelfs nadelig is voor het bedrijfsaldo.

### *Staan de kosten in goede verhouding tot milieuwinst?*

*Tabel 3.40 Percentage dat aangeeft dat kosten wel en niet in goede verhouding tot milieuwinst staat*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Kosten <i>wel</i> in goede verhouding tot milieuwinst	40	8,6	-
Kosten <i>niet</i> in goede verhouding tot milieuwinst	60	89,7	100

Bron: enquête.

Naast dat de mestmarkt uit evenwicht is geraakt door de introductie van MAO's zoals blijkt uit de fluctuatie in de prijsstelling, wordt door het merendeel van alle ondernemers ervaren dat de kosten niet in een goede verhouding tot de milieuwinst staan. Met name de veehouders geven met 90% aan dat de kosten niet proportioneel zijn tot het doel. Door sommige ondernemers wordt wel aangegeven dat de kosten te rechtvaardigen zijn volgens het principe van 'de vervuiler betaalt' (nu is de vraag of de mestproducent de vervuiler is, of degene die het afzet en er de bodem mee belast).

### *Kosten voor administratie/registratie?*

*Tabel 3.41 Kosten voor administratie/registratie*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Geen, administratie doe ik zelf	76,2%	48,3%	33,3%
Kosten laag, uitbesteding admin.	14,3%	22,4%	33,3%
Hoge kosten, uitbesteding admin.	9,5%	27,6%	33,3%

Bron: enquête.

Het merendeel van de ondernemers voert de eigen administratie met betrekking tot de MAO-contracten en de registratie. 50% van de veehouders besteedt haar administratie en registratie uit waarbij over de waardering van de kosten verschillend gedacht wordt. Een verklaring zou kunnen zijn dat enkele ondernemers de registratie uitbesteden aan de tussenhandelaren waaraan minder kosten verbonden zijn dan bij uitbesteding aan een administratie c.q. accountantskantoor. Dit zou nader onderzocht kunnen worden.

### *Tijd voor administratie/registratie?*

*Tabel 3.42 Tijd voor administratie/registratie*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Weinig	19,0%	20,7%	-
Neutraal: niet veel/niet weinig	52,4%	29,3%	100%
Veel tijd	28,6%	48,3%	-

Bron: enquête.

Er is een significant verband ( $\text{sig.} = 0,006$ ) tussen de hoeveelheid tijd dat er per jaar gemiddeld aan de administratie besteed wordt en of het wel of niet is uitbesteed. De respondenten die het werk uitbesteden, vinden dat het meer tijd kost dan de respondenten die de administratie zelf doen ( $2,57 > 2,00$  waarbij waarde 2 = neutraal en waarde 3 = veel tijd). Dat is waarschijnlijk ook de reden van uitbesteding.

### *Minas*

#### *Minas en bedrijfswinst*

*Tabel 3.43 Percentage dat aangeeft dat bedrijfsaldo door Minas respectievelijk is toegenomen, gelijk gebleven of is afgenomen*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Bedrijfsaldo is toegenomen	21,7	10,6	22,2
Bedrijfsaldo is gelijk gebleven	52,2	29,2	55,6
Bedrijfsaldo is afgenomen	26,1	60,2	22,2

Bron: enquête.

Van de akkerbouwers geeft 52,2% en van de categorie 'overig' waartoe telers behoren geeft 55,6% aan dat het bedrijfsaldo nagenoeg gelijk is gebleven met de introductie van het Minas-stelsel. 60,2% van de veehouders ervaren dat door het Minas-stelsel het bedrijfsaldo is afgenomen en slechts een percentage van 10,6% geeft aan dat het bedrijfsaldo is toegenomen.



### *Staan de kosten in goede verhouding tot milieuwinst?*

*Tabel 3.44      Percentage dat aangeeft dat kosten wel en niet in goede verhouding tot milieuwinst staan*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Kosten <u>wel</u> in goede verhouding tot milieuwinst	28,6	18,2	25
Kosten <u>niet</u> in goede verhouding tot milieuwinst	71,4	81,8	75

Bron: enquête.

De kosten met betrekking tot het Minas-stelsel staan volgens de akkerbouwers (71,4%), veehouders (81,8%) en de categorie 'overig' waartoe de telers behoren (75%) niet in een goede verhouding tot milieuwinst.

In vergelijking tot de andere twee stelsels staan akkerbouwers minder positief tegenover Minas dan tegenover MAO's wat betreft de relatie met milieuwinst. De veehouders daarentegen ervaren dat Minas een sterkere relatie heeft met milieuwinst dan het MAO of het Rechtenstelsel. Dit laatste geldt overigens ook voor de categorie 'Overig' waartoe telers behoren.

### *Kosten voor administratie/registratie in verband met mestwetgeving?*

*Tabel 3.45      Kosten voor administratie/registratie*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Geen, administratie doe ik zelf	73,9%	31%	44,4%
Kosten laag, uitbesteding admin.	13%	23,9%	33,3%
Hoge kosten, uitbesteding admin.	13%	45,1%	22,2%

Bron: enquête.

Van de akkerbouwers houdt een meerderheid van 73,9% de Minas-boekhouding zelf bij. Deze is voor de akkerbouw ook minder complex dan die voor de veehouders. Volgens 45,1% van de veehouders worden er bij uitbesteding hoge kosten voor de administratie van de Minas-boekhouding gemaakt, waarnaast 31% van de ondernemers de boekhouding zelf bijhoudt. Van de categorie 'Overig' besteedt een kleine meerderheid de boekhouding uit waarbij de kosten afwisselend hoog en laag worden ervaren.

## *Tijd voor administratie/registratie?*

*Tabel 3.46 Tijd voor administratie/registratie*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Weinig	17,4%	11,4%	-
Neutraal: niet veel/niet weinig	47,8%	36%	44,4%
Veel tijd	34,8%	52,6%	55,6%

Bron: enquête.

Een relatief groot deel van de veehouders (52,6%) ervaart dat de administratie veel tijd vraagt. Dit kan mede het hoge percentage verklaren voor de uitbesteding. Onder akkerbouwers zijn de meningen meer verdeeld waarbij de balans doorslaat naar dat ook onder deze agrariërs de administratie als 'lasten' wordt ervaren. 34,8% stelt dat de administratie veel tijd vergt, 47,8 staat daar neutraal tegenover en 17,4% geeft aan dat de administratie weinig tijd vraagt. De categorie 'overig' ervaart dat de administratie veel tijd vergt met 55,6% dan wel niet veel, maar ook niet weinig met 44,4%. Er is geen significant verband (sig. = 0,217) tussen de hoeveelheid tijd dat er per jaar gemiddeld aan de administratie besteed wordt en of het wel of niet is uitbesteed.

Er is vervolgens gekeken naar relaties tussen variabelen. Er is geen significant verband (sig. = 0,217) tussen de hoeveelheid tijd dat er per jaar gemiddeld aan de administratie besteed wordt en of het wel of niet is uitbesteed. Dit betekent dat niet zoals op het eerste gezicht lijkt, de hoeveelheid tijd dat het bijhouden van de administratie vraagt, de reden van uitbesteding is.

Wel is een significant positief verband (sig. = 0,014) aangetroffen tussen de mate van aanpassing van bedrijfsvoering als gevolg van de Meststoffenwet en de hoeveelheid tijd dat de administratie kost. De ondernemers die stellen dat de administratie veel tijd kost, ervaren eveneens dat ze de bedrijfsvoering sterk hebben moeten aanpassen.

Een laatste significant positief verband (sig. = 0,000) is geconstateerd tussen de mate van aanpassing van bedrijfsvoering als gevolg van de Meststoffenwet en de kosten die men gemiddeld per jaar aan de extra administratie kwijt is. De ondernemers die stellen dat de extra administratie veel geld kost, ervaren eveneens dat ze de bedrijfsvoering sterk hebben moeten aanpassen.

## *Draagvlak agrariërs*

Draagvlak voor het mestbeleid wordt ernstig gehinderd door de voortdurende discussies over het mestbeleid en door (onduidelijkheid over) de vele wijzigingen in de regelgeving. De opstartproblemen en de achterstanden bij de verwerking van de Minas-aangiftes hebben een negatieve uitwerking op het draagvlak gehad. De opeenstapeling van nieuw mestbeleid en de politieke druk tot snelle invoering (WHV) hebben de uitvoering van de Meststoffen-

wet niet gemakkelijk gemaakt, zowel voor de uitvoeringsinstanties als voor de ondernemers.

*Tabel 3.47    Overzicht invoering wet- en regelgeving met betrekking tot mest*

Wet- en regelgeving	Datum invoering
Melkquotering	1984
Invoering mestproductierechten <sup>1</sup>	1987
MIAR	1995
Invoering Minas <sup>2</sup>	1998
WHV	1998
Pluimveerechten	2001
Invoering MAO	2002
BRP	2002

Bron: BHF.

Uit de bovenstaande tabel blijkt dat er na een relatief 'rustige' periode qua wijzigingen in de wet- en regelgeving sinds 1998 een zeer drukke periode is aangebroken. Deze wijzigingen hebben ertoe geleid dat de periode 1998 t/m 2001 een zeer hectische periode is geweest, waarbij voor BHF 2000 het topjaar qua bezetting en werkzaamheden was. Dit kwam mede door het optreden van achterstanden en de hausse aan werkzaamheden van Minas en de WHV die in deze tijd speelden. In deze periode was de capaciteit waarover BHF beschikte om uitvoering te geven aan de instrumenten uit de mestwetgeving ontoereikend. Op dit moment zijn de meeste achterstanden ingelopen, door een stabilisatie van de verschillende instrumenten en een efficiëntere werkwijze.

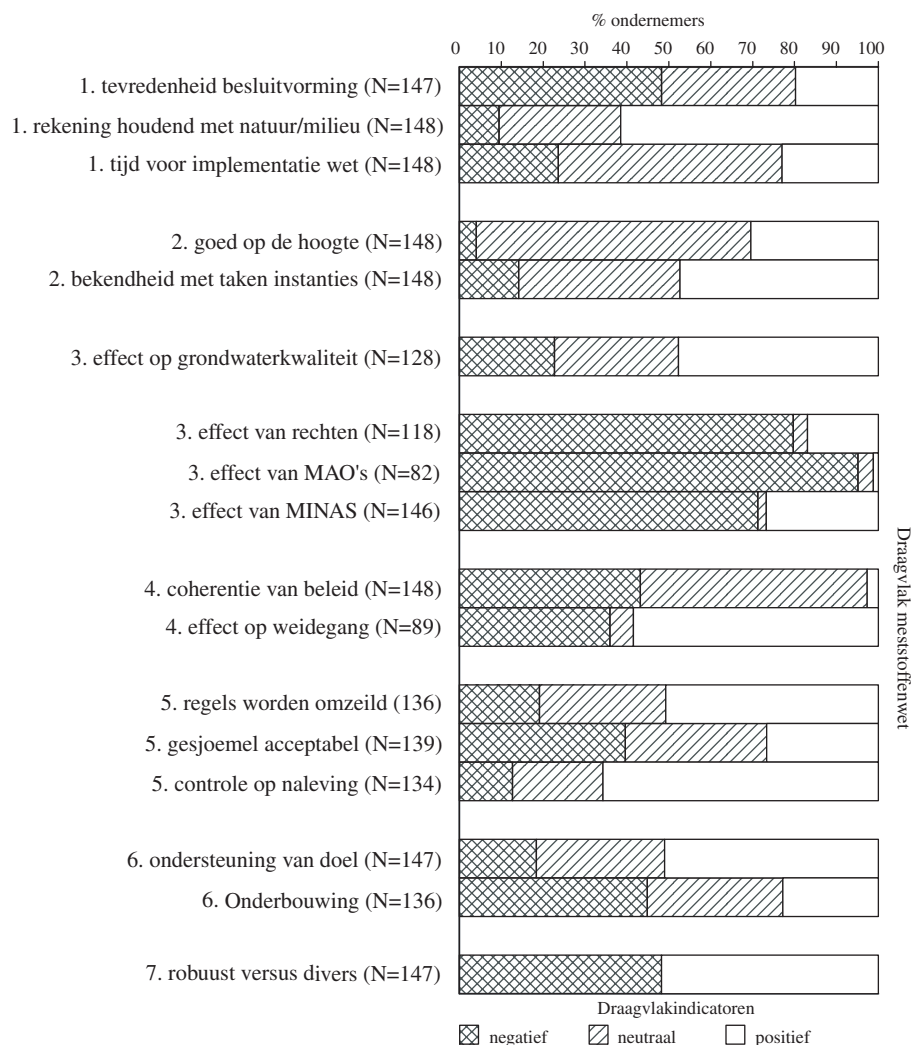
#### *Good governance*

Draagvlak onder agrariërs is geëvalueerd naar de zeven grondslagen van good governance. Deze grondslagen gaan uit van een instrumenteel-interactieparadigma waar niet alleen de effectiviteit en juistheid van het instrument bekeken wordt, maar ook de interactie tussen de wetgever en de doelgroep die met de wetgeving te maken krijgt. Vragen zijn geformuleerd met betrekking tot de volgende zeven grondslagen:

1. openheid;
2. verantwoording;
3. effectiviteit;
4. coherentie;
5. subsidiariteit;
6. wetenschappelijke onderbouwing;
7. proportionaliteit.

<sup>1</sup> Vanaf 1987 tot 1998 hebben wel wijzigingen plaatsgevonden, echter die waren minder ingrijpend dan die in de periode vanaf 1998.

<sup>2</sup> Minas is sinds in werkingtreden ruim 40 keer gewijzigd.



Figuur 3.29 Draagvlak naar zeven grondslagen van Governance  
Bron: enquête.

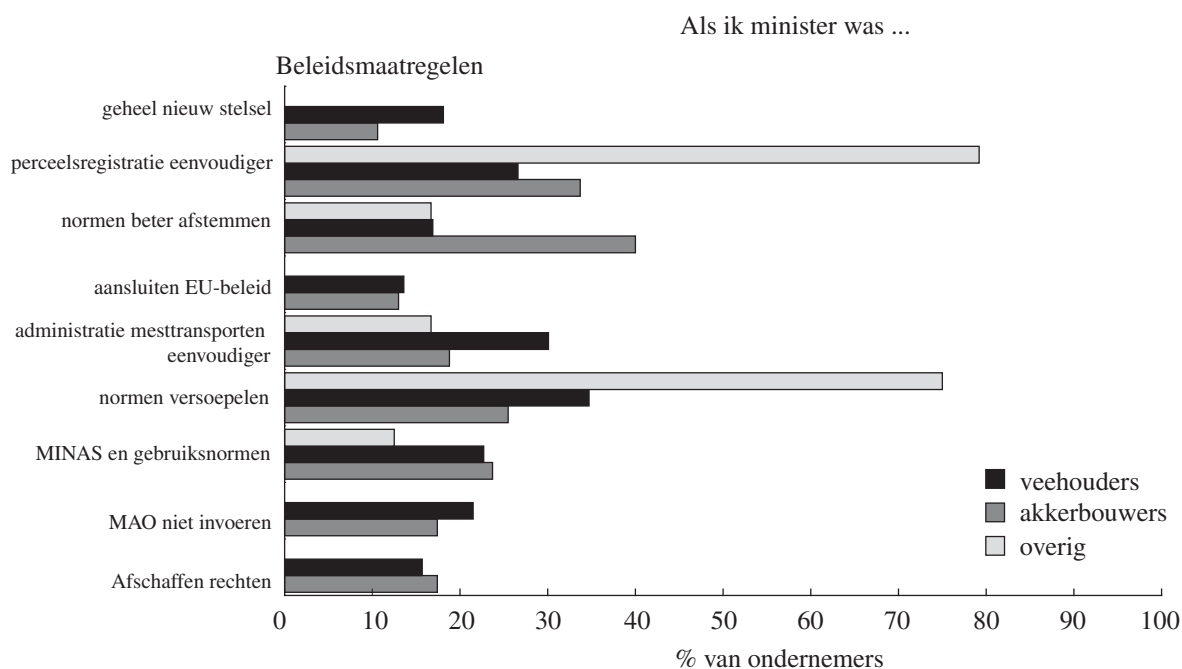
Knelpunten in draagvlak zijn met name geconstateerd op de grondslag 'effectiviteit'. Het 'nut' van de drie instrumenten van de Meststoffenwet om de beoogde doelstellingen te bereiken, wordt door een groot deel van de ondernemers niet gedeeld, terwijl de doelstelling, i.e. het verbeteren van de grondwaterkwaliteit, wel wordt gedeeld. Ook de 'wetenschappelijke onderbouwing' wordt matig bevonden. Als derde wordt geconstateerd dat men niet tevreden is over de besluitvorming (48%). In de ogen van de ondernemers is de coherentie van het beleid zwak. Beleid wordt door 43% van de ondervraagde ondernemers tegenstrijdig bevonden. Daarnaast werkt het de weidegang van het vee tegen, vindt 36% van de ondervraagden. De ondernemers klinken niet eenstemmig met betrekking tot de vraag of er de voorkeur wordt gegeven voor een robuust en eenvoudig systeem of een

systeem dat rekening houdt met de verschillen tussen ondernemers onderling. De verdeling is hierover nagenoeg gelijk.

'De complexiteit van het stelsel is mede toegenomen door het tegemoet te komen van de overheid aan de signalen vanuit de sector om met het instrumentarium zoveel mogelijk aan te sluiten op de werkelijke bedrijfsvoering rekening houdend met specifieke bedrijfsomstandigheden en externe invloeden. Waar aansluiting op de werkelijke bedrijfsvoering het draagvlak zou vergroten, vormt de mate van complexiteit een grote drempel naar draagvlak onder ondernemers.'

### *Keuze van maatregelen*

Aan de ondernemers is expliciet gevraagd wat zij met name zouden doen als zij de minister zouden zijn geweest en het mestbeleid vorm moesten geven. In onderstaande tabel staan de maatregelen aangegeven waaruit de ondernemers konden kiezen door twee keuzes aan te geven. Het blijkt dat de maatregelen 'de normen versoepelen' en 'vereenvoudigen perceelsregistratie' met name voor de categorie 'overige' waaronder telers, prioriteit hebben. De akkerbouwers hebben met name de maatregelen 'normen beter afstemmen' en 'perceelsregistratie eenvoudiger' gekozen. De veehouders kiezen eveneens 'normen versoepelen' als favoriet. Daarnaast volgt de maatregel 'administratie mesttransporten eenvoudiger' als keuze. Opvallend is dat voor zowel MAO's als Rechten niet duidelijk naar voren komt dat deze stelsels ongewenst zijn, zeker wanneer dit wordt afgezet tegen het eerder geconstateerde feit dat de agrariërs geen nut voor het milieu ervaren bij de toepassing van deze twee stelsels. Blijkbaar is deze vraag beantwoord gelet op de praktische werkwijze en niet op de beoogde doelstellingen.



*Figuur 3.30 Als ik minister was, ...*

Bron: enquête.

Dat er gekozen wordt voor 'de normen versoepelen' kan twee dingen aangeven. Of de ondernemers worden in hun bedrijfsvoering beperkt of de normen worden als niet realistisch ervaren. In het eerste geval is dat vanuit beleidsoverwegingen gunstig voor het mestbeleid dat tenslotte een beperking van de mestproductie met verlaging van negatieve milieu-effecten, beoogt. In het tweede geval is er sprake van een groot verschil in perceptie tussen het beleid en de agrariërs. Winst met betrekking tot het draagvlak is vooral te behalen met vereenvoudiging van de registraties en afstemming tussen de instrumenten en tussen milieuwetten.

### *Sociaal-psychologische effecten van de instrumenten van de Meststoffenwet en de toepassing*

Op basis van data uit workshops met ondernemers en de gehouden enquête is het volgende geconstateerd.

#### *Ruimte voor ondernemerschap*

Minas is duidelijk een doelvoorschrift. Dit geeft ondernemers keuzevrijheid in de maatregelen die worden genomen om aan het doel te kunnen voldoen. Een stelsel van gebruiksnormen is daarentegen meer een middelloosvoorschrift en geeft de ondernemer dus minder keuzevrijheid bij het nemen van maatregelen. Het Minas-stelsel heet de ondernemers inzicht gegeven in het mineralenmanagement en gestimuleerd om het mineralenmanagement te verbeteren. Dit geldt met name voor de grondgebonden sectoren.

#### *Robuust of verfijnd stelsel*

Er bestaat een spanningsveld tussen een robuust stelsel (met forfaits) en een verfijnd systeem dat meer tegemoet komt aan individuele bedrijfssituaties. Bij Minas kan een ondernemer tot op zekere hoogte kiezen voor een verfijnde of forfaitaire aangifte. De forfaits zijn echter vrij ongunstig waardoor veel ondernemers kiezen voor een verfijnde aangifte hetgeen gepaard gaat met meer administratieve lasten. Bij een stelsel van gebruiksnormen zal een zelfde dilemma spelen. Een robuust stelsel zal minder tegemoet komen aan individuele bedrijfssituatie, terwijl een verfijnder systeem weer meer administratieve lasten met zich meebrengt.

Zo blijkt ook uit de resultaten van de afgenomen enquête waaruit blijkt dat 48% van alle ondernemers de voorkeur geeft aan een robuust systeem dat gekenmerkt wordt door eenvoud, lage administratieve lasten met een generieke wetgeving. Daarnaast stelt de overige 52% dat rekening moet worden gehouden met de grote mate van diversiteit onder de ondernemers.

Naast rationele factoren die meespelen in het gedrag van een ondernemer met betrekking tot de effectiviteit van de mineralenwetgeving zoals bijkomende kosten, aansluiting op bedrijfsvoering, overmachtsituaties spelen er ook factoren mee die draagvlak kunnen versterken dan wel ondermijnen dat mede stuurt in de effectiviteit, zo is naar voren gekomen uit overleg met ervaringsdeskundigen en experts. Onderstaande opsomming betreft een overzicht van geconstateerde factoren die breed gedeeld worden en is niet opgezet met het doel uitputtend te zijn:

- *Eco-inefficiënt ondernemen*  
 Hierbij maakt de ondernemer de keuze tussen twee werkwijzen, waarbij de wijze die het meest schadelijk is voor het milieu, verkozen wordt boven de keuze die minder schadelijk is. De wil is aanwezig om aan het milieu te verbeteren, echter de effectiviteit van methoden wordt niet ondersteund. Minas wordt nog enigszins gewaardeerd als een systeem dat de ondernemer de vrijheid biedt om op eigen wijze de doelstelling te behalen en stimuleert de ondernemer de bedrijfsvoering te optimaliseren, echter dit geldt met name voor de grondgebonden sectoren als melkveehouders en akkerbouwers. MAO's worden ervaren als een administratieve last die geen raakvlakken heeft met de werkelijke meststromen en waarbij het eigendomsrecht bij de mestontvanger ligt. Het Rechtenstelsel daarentegen houdt het eigendomsrecht weliswaar bij de producent, maar de relatie met de milieudoelstellingen worden door de ondernemers niet ervaren. Er wordt weliswaar gedeeld dat een duurzame landbouw wenselijk is, maar met deze instrumenten niet gestimuleerd om het milieu op deze wijze wezenlijk te verbeteren. De toename van gebruik van kunstmest en de voorraadvorming wijst hier op.
- *Vermindering draagvlak van beleid*  
 De drie instrumenten hebben zoals besproken een aanzienlijke impact gehad op de bedrijfsvoering van de ondernemers, veehouders in het bijzonder, en op het draagvlak voor beleid. De 'opstapeling' van maatregelen en doorgevoerde wijzigingen die niet coherent worden geacht met andere milieuwetgeving, hebben bijgedragen tot een slecht draagvlak onder agrariërs. Ondernemers zijn wel meer bewust van de meststoffen en een aantal hebben hierdoor bedrijfseconomische voordelen behaald.
- *Afwachtende en anticiperende houding*  
 Daarnaast heeft het geleid tot 'verlaging van besluitvorming' onder agrariërs. Door de vele wijzigingen en de onzekerheid over toekomstige beleidsontwikkelingen nemen ondernemers een afwachtende en anticiperende houding aan. Dit uit zich in het uitstellen van investeringen en het voorbereiden op aanscherping van de maatregelen door bijvoorbeeld voorraden aan te leggen.
- *Voorkeur voor operationele investeringen*  
 Het is goed mogelijk dat de ondernemers meer terughoudend worden om lange termijn investeringen te doen op basis van nieuwe wetgeving. In eerste instantie werd door ondernemers gekozen voor operationele aanpassingen. Dit zijn relatief kleine aanpassingen in de bedrijfsvoering die een groot resultaat behaalden zoals mest uitrijden in ander seizoen, andere keuze beweidingssysteem, aanpassen samenstelling van het rantsoen of aanpassing bouwplan. Door voorlopers en in een later stadium door volgers zijn strategische aanpassingen doorgevoerd door bijvoorbeeld uitbreiding van de productie door te investeren in grond, Rechten of de gehele bedrijfsvoering te moderniseren. Wanneer wederom de wetgeving aangepast wordt, is de looptijd van een maatregel korter dan de terugverdientijd van een investering. Hierdoor lijden de ondernemers verlies.

## 4. Uitvoering en handhaving

In dit hoofdstuk wordt de uitvoering en handhaving besproken van de drie instrumenten van de Meststoffenwet. Allereerst wordt er per instrument bekeken wat er bij de uitvoering en handhaving komt kijken in paragraaf 4.1, 4.2 en 4.3. In paragraaf 4.4 wordt vervolgens het draagvlak, dat nauw samenhangt met de uitvoering, besproken.

### 4.1 Uitvoering en Handhaving Minas

Hieronder wordt de onderzoeksvragen besproken, in zoverre ze betrekking hebben op de uitvoering van het instrument Minas in de agrarische sector. De uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot overheidsinstanties komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
1	Wordt er evenwichtsbemesting per bedrijf gerealiseerd? Worden de verliesnormen gerealiseerd (wordt globaal beantwoord)?
1c	Hoeveel bedrijven zijn fosfaat- en/of stikstofheffingen verschuldigd? Wat is de omvang van de heffingen? Zijn er verschillen tussen de landbouwsectoren? Zijn er verschillen binnen sectoren? (toespitsen op datgene dat belangrijk is voor omvorming naar nieuw beleid)?
	VRAGEN ALGEMEEN
1d	In hoeverre benaderen de rekenfactoren en forfaits voldoende de feitelijke situatie en waarden? En afweging stelsel gebruiksnormen op basis van omgekeerde bewijslast of forfaits?
	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
3.	Wordt de mineralenboekhouding op een goede manier bijgehouden (wordt globaal beantwoord)?
3a	Houden alle heffingplichtigen de mineralenboekhouding bij? En gebeurt dit op basis van de vastgestelde normen en conform de vormvoorschriften (summier beantwoorden)?
3b	Doen de heffingplichtigen aangifte van de heffing die ze verschuldigd zijn? Gebeurt dit tijdig en op de voorgeschreven wijze (summier beantwoorden)?
4	De bedrijven hebben de keuze tussen het doen van aangifte langs forfaitaire weg en het doen van aangifte via de verfijnde route.
4a	Wat is de omvang van de hoeveelheden mineralen die via het forfaitaire spoor en via het verfijnde spoor wordt geregistreerd? En hoeveel bedrijven maken gebruik van de afzonderlijke sporen (beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel)?
4c	Waarom maken agrariërs gebruik van het verfijnde/forfaitaire spoor (beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel)?

*Figuur 4.1 Onderzoeksvragen*

Hieronder volgt eerst beknopt de beantwoording van de onderzoeksvragen waarna de resultaten van het onderzoek worden weergegeven.



#### 4.1.1 Beantwoording onderzoeksvragen

*Minas 1c:*

*Hoeveel bedrijven zijn fosfaat- en/of stikstofheffingen verschuldigd? Wat is de omvang van de heffingen? Zijn er verschillen tussen de landbouwsectoren? Zijn er verschillen binnen sectoren (toespitsen op datgene dat belangrijk is voor omvorming naar nieuw beleid)?*

Sinds 1998 is de omvang van de opgelegde heffingen opgelopen tot 84,8 miljoen euro stikstofheffing en 57,9 miljoen euro fosfaatheffing. De stijging wordt veroorzaakt doordat meerdere ondernemingen heffingplichtig worden. Ondanks de aanscherping van de verliesnormen, voldoet een groter deel aan de verliesnormen. Met name de intensieve veehouderij en de varkenshouderij voorop komen op basis van de aangiften voor een heffing in aanmerking. De grotere melkveehouders in concentratiegebieden gaan bewuster met het mineralenbeleid om en weten zo een hoge heffing te vermijden.

*Algemeen 1d:*

*In hoeverre benaderen de rekenfactoren en forfaits voldoende de feitelijke situatie en waarden? Afweging stelsel gebruiksnormen op basis van omgekeerde bewijslast of forfaits?*

Alhoewel er altijd afwijkingen zullen zijn, ook in kleigebieden, bijvoorbeeld door weersomstandigheden, kent de zand-, dal- en lössgebieden het grootste verschil tussen de forfaitaire- en de werkelijk N-afvoer. Wanneer een stelsel de werkelijkheid met een forfaitair stelsel wil benaderen dan dient het flexibel hiermee om te gaan, bijvoorbeeld met behulp van de vereveningsmogelijkheid of het aanhouden van marges.

*Minas 3a:*

*3a Houden alle heffingplichtigen de mineralenboekhouding bij? En gebeurt dit op basis van de vastgestelde normen en conform de vormvoorschriften (summier beantwoorden)?*

In het algemeen wordt door alle heffingplichtigen aangifte gedaan, al dan niet uitbesteed, waarbij zo'n 10% tot 15% een overtreding, c.q. afwijking van de voorschriften, heeft begaan.

*Minas 3b:*

*Doen de heffingplichtigen aangifte van de heffing die ze verschuldigd zijn? Gebeurt dit tijdig en op de voorgeschreven wijze summier beantwoorden?*

Tot 2001 gaven de ondernemers altijd minder aan heffing aan dan dat BHF uiteindelijk oplegde. In 2002 is dat onverwachts andersom.

*Minas 4a:*

*Wat is de omvang van de hoeveelheden mineralen die via het forfaitaire spoor en via het verfijnde spoor wordt geregistreerd? En hoeveel bedrijven maken gebruik van de afzonderlijke sporen (beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel)?*

Totaal wordt er in 2002 522.115 kg N verfijnd aangevoerd en 769.338 kg N verfijnd afgevoerd. Daarnaast is in 2002 189.504 kg P verfijnd aangevoerd en 270.187 kg P verfijnd afgevoerd. Forfaitair is dat aanzienlijk lager met 117.146 kg N en 41.228 kg P

aangevoerd en 273.686 kg N en 54.393 kg P afgevoerd. Van de 77900 aangiften in 2002 is over het geheel een grote meerderheid van 68500 aangiften (89,3%) verfijnd.

*Minas 4c:*

*Waarom maken agrariërs gebruik van het verfijnde/forfaitaire spoor (beantwoorden voor zover relevant voor nieuw stelsel)?*

De verfijnde methode is populair wanneer er onder de norm kan worden gepresteerd. Daarnaast draagt het bij tot kennisontwikkeling over mineralenmanagement. Het forfaitaire stelsel geniet de voorkeur bij ondernemers die geen betere gehalten dan de gestelde normen kunnen tonen. En daarmee de eenvoud van het systeem verkiezen.

#### 4.1.2 Resultaten onderzoek

Hieronder worden de resultaten van de deelonderzoeken per onderzoeksvraag weergegeven. Aangegeven wordt per vraag uit welke informatiebron de gegevens afkomstig zijn, van het CBS (2003), BHF, Informatienet en enquête.

##### *Opgelegde heffingen*

Onderstaande tabellen tonen een overzicht van de stikstof- als fosfaatheffing die aan de ondernemers worden opgelegd bij jaarlijkse overschrijding van de verliesnormen. Het feit dat er een groot deel opgelegd wordt, suggereert dat het heffingenstelsel niet prohibitief werkt.

Merkwaardig is dat in de jaren 1998-2000 Bureau Heffingen hogere heffingen vaststelt dan de boeren opgeven. In de jaren 2001 en vooral 2002 (op basis van voorlopige en nog niet gecontroleerde aangiften van ondernemers) is dat juist andersom. Mogelijk speelt de eerste vaststelling van de varkensnormen (die eind 2003 zijn aangepast) hier een rol in. De in de tabel gegeven heffingen per jaar betekent niet dat dit bedrag per jaar moet worden betaald, daar er verevening met andere jaren mogelijk is.

Het aantal mestnummers is berekend uit het aantal mestnummers met aangifte en de aandelen mestnummers met heffing. Buiten beschouwing is gebleven in deze CBS-tabellen de toepassing van de mogelijkheid tot verrekening van de saldi van mineralen. Hierdoor kunnen de heffingen in werkelijkheid lager uitvallen.

Tabel 4.1 Aantal mestnummers met een heffing, totale fosfaat- en stikstofheffing (1000 euro) per jaar.

	Aantal mestnummers	Totale fosfaatheffing (1.000 euro)	Totale stikstofheffing (1.000 euro)
1998	15.696	34.076	6.987
1999	14.857	22.131	8.321
2000	15.350	59.588	8.665
2001	15.152	47.185	9.446
2002 a)	14.590	84.795	57.877

a) jaar 2002 aangiften zijn nog niet gecontroleerd door BHF.

Bron: CBS, 2003 gebaseerd op gegevens Bureau Heffingen, d.d. januari 2004, december 2003 en bewerking LEI.

Tabel 4.2 Aandeel (%) per bedrijfstype in totale fosfaat- en stikstofheffing voor 2001.

Bedrijfstype	Fosfaatheffing 2001	2002 a)	Stikstofheffing 2001	2002 a)
Akkerbouw	5	8	5	5
Extensief gemengd	3	4	2	2
Extensief melkvee	3	21	22	27
Intensief melkvee	4	4	14	6
Intensief vee	17	14	12	9
Legkippen	15	8	8	5
Slachtpluimvee	10	6	5	27
Varkens	41	34	31	18
Kleine bedrijven	1	1	1	1
Totaal (1.000 euro)	47.185	84.795	9.446	57.877

a) jaar 2002 aangiften zijn nog niet gecontroleerd door BHF.

Bron: CBS, 2003/4 gebaseerd op gegevens Bureau Heffingen, dd december 2003, januari 2004 en bewerking LEI.

- voor de jaren 1998,1999 en 2000 zijn de cijfers definitief, voor 2001 zijn ze voorlopig vanwege de niet-volledige afhandeling van de aangiften. 2002 is gebaseerd op aangiften van agrariërs.

De vastgestelde fosfaatheffing is veel hoger dan de stikstofheffing en varieert ook meer tussen jaren. Verklaringen voor de hoge fosfaatheffing in het jaar 2000 kunnen zijn de lagere fosfaatverliesnorm en een groter aantal bedrijven dat aangifteplichtig werd in het betreffende jaar.

De gemiddelde fosfaat- en stikstofheffing van alle mestnummers met een heffing bedroeg in 2001 respectievelijk, 3.114 euro en 623 euro per mestnummer. Samen gemiddeld

3.738 euro. In 2000 was de gemiddelde fosfaat- en/of stikstofheffing hoger, namelijk, 4.446 euro per mestnummer, en in 1998 en 1999 was het gemiddelde lager.

Het bedrijfstype varkens neemt in 2001 een groot deel van de fosfaat- en stikstofheffing voor haar rekening, namelijk 41% en 31% van de totale fosfaat- en stikstofheffing. Pluimvee en intensieve vee bedrijfstypen betalen eveneens een groot deel van de fosfaatheffing. Intensief en extensief melkvee en intensieve vee dragen meer bij aan de totale stikstofheffing dan aan de fosfaatheffing. Verklaring hiervoor is dat een relatief groot aantal bedrijven van deze laatstgenoemde bedrijfstypen uitsluitend een stikstofheffing aangegeven hebben in vergelijking met andere bedrijfstypen.

#### *Ervaren heffingen*

In de gehouden enquête is gevraagd naar de mate van heffing in verband met overschrijding stikstofverliesnorm volgens de perceptie van de ondernemer. Opvallend is dat in de regio Zuid de met relatief veel intensieve veehouderij er geen ondernemers waren met een hoog heffingsbedrag in tegenstelling tot bijvoorbeeld Melkvee in de regio 'Overig'. Mogelijk dat men zich in het Zuiden bewuster was van de noodzaak tot aanpassing (hetgeen ook bleek uit tabel 4.3). Wel relatief veel bedrijven meet ene hoge heffing in de varkenshouderij.

*Tabel 4.3 Heffing verschuldigd in verband met overschrijding stikstofverliesnorm*

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Ja, groot bedrag	5,0%	8,5%	-	7,7%	12,5%	4,3%	-
Ja, gering bedrag	15,0%	2,1%	20,0%	7,7%	18,8%	13,0%	10,0%
Nee	80,0%	87,2%	80,0%	84,6%	68,8%	82,6%	80,0%

Bron: enquête.

Ook is gevraagd naar de mate van heffing in verband met overschrijding fosfaatverliesnorm volgens de perceptie van de ondernemer. Van de ondervraagde ondernemers is aan 23% (34 respondenten) in één of meerdere jaren een heffing opgelegd. Met name bij de varkenshouders wordt aangegeven dat dit een groot bedrag is geweest.

Tabel 4.4 Heffing verschuldigd in verband met overschrijding fosfaatverliesnorm

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Ja, groot bedrag	5,0%	2,1%	-	7,7%	25,0%	8,7%	-
Ja, gering bedrag	25,0%	4,3%	13,3%	-	31,3%	13,0%	10,0%
Nee	70,0%	91,5%	86,7%	92,3%	43,8%	78,3%	80,0%

Bron: enquête.

#### *Verklarende factoren voor betalen van heffingen*

Aan de ondernemers is vervolgens gevraagd aan te geven wat de oorzaak van de heffing is en het antwoord toe te lichten.

De toelichting van de respondenten geeft aan dat bij de varkenshouders in het bijzonder de meetfouten en de afwijking tussen het werkelijke gehalte en de norm gezien wordt als de oorzaak van de Minas-heffing. Hier is dan ook sprake van overmacht waarvoor voor een deel verevening mogelijk is en in de varkenshouderij met terugwerkende kracht correcties zullen worden doorgevoerd.

Als tweede oorzaak van de opgelegde heffingen is dat de ondernemers, melkveehouders en akkerbouwers in het bijzonder, (nog) geen goed zicht hebben op de verwachte ontwikkelingen en hun mineralenmanagement. Ondernemers proberen scherp op de norm te produceren dat niet altijd eenvoudig blijkt.

Als derde kunnen de toelichtingen worden geschaard onder de noemer 'niet meegenomen in het stelsel'. Ondernemers noemen daarbij aspecten van de bemesting die niet zijn meegenomen in het Minas-stelsel en voor hun een nadelig effect heeft, zoals het niet meenemen van het vee in de stal op de beginbalans, de N-onttrekking van gewas en weersomstandigheden.

Met behulp van regressie-analyse is gekeken naar de invloed van bedrijfsfase, bedrijfsfactoren, ondernemerstijlen en omgevingsfactoren.

Een relatie is aangetroffen tussen de mate van stikstofheffing en de mate van fosfaatheffing (sig. = 0,000) die opgelegd zijn en betaald moeten worden (bron: het Informatienet). Echter het verband is niet heel sterk (bij  $R^2 = 0,33$ ).

De factor 'marktontwikkelingen' blijkt als omgevingsfactor een significant verband (sig. = 0,000) te hebben met de mate van fosfaatheffing. Dit betekent dat de ondernemers die zich met name door marktontwikkelingen laten beïnvloeden (en hier aannemelijk op inspelen) meer fosfaatheffing moeten betalen. Een verklaring hiervoor kan worden gevonden in het feit dat de ondernemers die willen inspelen op marktontwikkelingen (ketenopwaarts) minder oog hebben op de interne aangelegenheden, en de interne ontwikkelingen niet als leidend beschouwen voor de bedrijfsuitvoering en het mineralenmanagement.

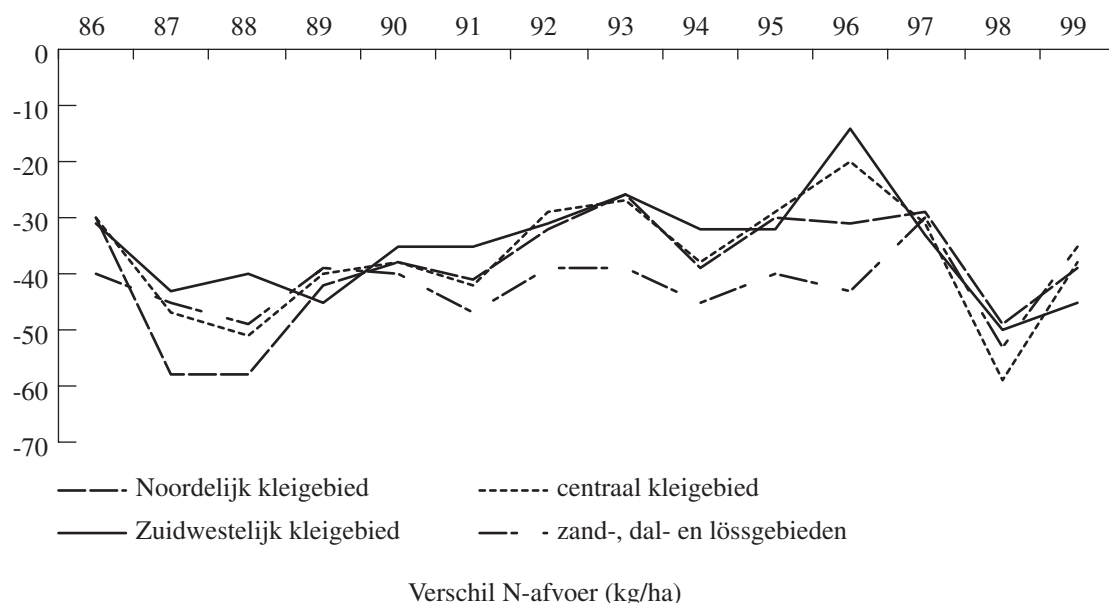
Wanneer middels regressieanalyse op sectorniveau gekeken wordt naar de verklarende factoren voor het betalen van heffingen, dan is geconstateerd dat veehouders die in de bedrijfsfase bezig zijn met het bedrijf over te dragen aan zoon/dochter (sig. = 0,05), en die

bezig zijn met iets anders dan de reguliere bedrijvigheid (sig. = 0,003) een positieve relatie kennen met de mate van fosfaatheffing. Het is niet geheel vreemd dat veehouders die zich niet focussen op de kernactiviteiten een verband hebben met de mate van heffingen betalen. Daarnaast is binnen de groep 'veehouders' een significante relatie aangetroffen met de factor 'aantal NGE' (sig. = 0,009) en het betalen van fosfaatheffing dat veronderstelt dat hoe meer nge een veehouder heeft, hoe meer fosfaatheffing er betaald moet worden. Deze relatie is eveneens aangetroffen voor de mate van fosfaatheffing wat betreft de factoren 'Bedrijfsovername door dochter/zoon' (sig. = 0,000), bezig zijn met wat anders (sig. = 0,003) en 'aantal NGE' (sig. = 0,018). Voor de mate van totale heffingen is eveneens een relatie geconstateerd met deze drie factoren met respectievelijk significantieniveaus van 0,002, 0,002 en 0,006. Al eerder is vermeld dat de 'fosfaatheffing' en 'stikstofheffing' een zwak onderling verband kennen. Voor ondernemerstijlen en omgevingsfactoren is zowel op algeheel als op sectorniveau in dit onderzoek geen significant verband geconstateerd.

#### *Benadering van werkelijkheid bij forfaits en verfijnd stelsel*

De forfaitaire varkensnormen bleken niet in overeenstemming met de werkelijkheid waarvoor varkensbedrijven, die alle mest afvoerden, toch heffing zouden moeten betalen (LNV, 2002). In het najaar van 2003 zijn deze normen aangepast.

In de akkerbouw is op basis van data uit het Informatienet de werkelijke afvoer van N (= werkelijke kg-opbrengst \* forfaitaire norm) met akkerbouwproducten gemiddeld 20 tot 25% lager dan de forfaitaire afvoer (165 kg N/ha). Er zijn echter verschillen tussen jaren en gebieden (zie figuur 4.2).



*Figuur 4.2 Verschil tussen werkelijke N-afvoer en forfaitaire N-afvoer op akkerbouwbedrijven*  
Bron: Informatienet.

Het verschil tussen forfaitaire en werkelijke N-afvoer is het grootst in de zand-, dal- en lössgebieden. Dit komt doordat de kg-opbrengsten in dit gebied lager zijn dan in de kleigebieden. Gemiddeld over de periode 1986 t/m 1999 is de werkelijke afvoer hier 25% lager dan de forfaitaire afvoer. In de kleigebieden is het verschil enkele procenten kleiner. In 1998 is een duidelijk toename van het verschil zichtbaar in alle gebieden. Dit komt doordat door het extreem natte najaar niet alle gewassen geoogst konden worden.

#### *Bijhouden van mineralenboekhouding*

Op basis van data van BHF en AID zijn kruiscontroles uitgevoerd met betrekking tot de aan- en afvoer van mest en aanvoer van voer op locaties waar geen aangifte wordt gedaan. Verder stuurt BHF jaarlijks aangifteformulieren naar alle bedrijven waarvan een mest-nummer bekend is. Bedrijven die dit niet terugsturen zijn mogelijke overtreders.

In 1998, 2000 en 2001 is door de AID gecontroleerd op vrijgestelde en beperkt vrijgestelde bedrijven. Het overtredingspercentage was gemiddeld iets lager dan dat bij Minas-aangiften in zijn algemeen. Bij de controle op administratieve verplichtingen ten behoeve van Minas ligt het overtredingspercentage van zowel selecte als de (incidenteel uitgevoerde) aselechte controles tussen de 10 en 15%.

#### *Wijze van aangifte*

Tabel 4.5      *Verskil in heffingen berekend door boeren en door BHF (bedragen in miljoen €)*

		1998		1999		2000	
		Boeren	BHF	Boeren	BHF	Boeren	BHF
Verfijnde aangifte	Stikstof	5,6	8,1	6,4	10,0	6,5	8,3
	Fosfaat	25,9	35,5	14,6	27,5	44,7	39,4
Forfaitaire aangifte	Stikstof	0,4	0,8	0,2	0,6	0,2	0,7
	Fosfaat	1,7	2,7	0,8	2,0	0,8	2,8
Intermediaire aangifte	Fosfaat	0,1	0,4	0,2	0,5	3,4	0,3

Bron: CBS, 2003.

Boeren doen wel veelal mineralenaangifte, maar zij komen structureel lager uit dan BHF, behalve in 2000, toen berekenden boeren en intermediairs een grotere fosfaatheffing dan BHF.

#### *Forfaitaire versus verfijnde aangifte*

De omvang van de hoeveelheid mineralen geïnterpreteerd als de aan- en de afvoer van mineralen van het bedrijf gebaseerd op de Minas-aangifte van het aangiftejaar 2002.

Tabel 4.6 Forfaitaire aan- en afvoer van mineralen in kg N en kg P.

	Forfaitair spoor		Afvoer mineralen	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>
	Aanvoer mineralen	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	N	
	N			
1998	24.053.311	7.373.115	35.904.833	8.587.938
1999	15.379.053	4.471.410	19.282.473	4.807.212
2000	17.541.869	4.776.982	22.882.950	5.368.613
2001	28.458.710	6.632.534	38.807.763	7.837.422
2002	22.036.472	5.047.833	34.236.543	6.913.130
Waarvan				
Akkerbouw	8.396.833	2.674.215	24.157.808	5.790.070
Extensief gemengd	8.197.841	2.046.244	15.950.942	2.938.797
Extensief melkvee	10.961.136	2.050.391	14.897.073	2.963.651
Intensief melkvee	408.835	82.483	346.220	79.085
Intensief vee	1.711.273	520.905	2.179.661	629.321
Legkippen	163.207	85.366	182.772	94.115
Niet actief bedrijf	179.339	101.522	70.649	23.912
Slachtpluimvee	218.876	80.610	216.530	88.200
Varkens	78.819	39.024	118.828	41.110
Totaal	117.146	41.288	273.868	54.939

Bron: CBS, 2004.

Tabel 4.7 Vervijnde aan- en afvoer van mineralen in kg N en kg P.

	Verfijnd spoor		Afvoer mineralen	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>
	Aanvoer mineralen	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	N	
	N			
1998	476.690.808	167.976.911	537.586.520	175.119.855
1999	523.254.259	176.825.061	582.947.520	193.700.522
2000	554.492.595	183.488.270	649.968.976	204.635.727
2001	668.689.705	211.074.397	834.510.180	261.117.468
2002	659.740.259	203.219.220	801.412.815	251.250.070
Waarvan				
Akkerbouw	106.384.918	28.268.948	160.851.979	47.566.699
Extensief gemengd	31.115.968	8.781.554	48.854.788	12.501.888
Extensief melkvee	181.270.336	35.146.826	224.036.333	49.893.633
Intensief melkvee	40.538.071	9.385.313	44.548.353	10.355.962
Intensief vee	61.577.362	23.381.459	79.628.759	31.000.574
Legkippen	37.427.622	17.066.224	40.402.875	19.016.346
Niet actief bedrijf	6.263.906	2.670.507	1.528.222	366.458
Slachtpluimvee	57.198.922	20.360.302	55.372.525	21.906.790
Varkens	137.441.039	57.968.583	145.419.643	58.371.533
Totaal	522.115	189.504	769.338	270.187

Bron: CBS, 2004.



In onderstaande tabellen is de omvang weergegeven van de verfijnde en van de forfaitaire aangiftes in totaal en per bedrijfstype.

*Tabel 4.8 Omvang verfijnde en forfaitaire aangiften 2000-2002*

Aangiftetype	Totaal	Verfijnd	Forfaitair	Jaaropgaaf	Intermediairs
Aantal mestnummers					
2000	83.000	46.000	5.000	31.000	1.300
2001	80.600	69.600	9.700		1.300
2002	77.900	68.500	8.200		1.200

Bron: CBS, 2004.

*Tabel 4.9 Omvang forfaitaire en verfijnde aangiften per sector 2000-2001*

	2000				2001		
	Totaal aantal	Verfijnd (%)	forfaitair (%)	Jaaropgaaf (%)	Totaal aantal	Verfijnd (%)	Forfaitair (%)
Landbouwbedrijf w.v.	81.400	55,5	5,7	37,3	79.300	87,7	12,3
Akkerbouw	20.200	21,7	6,7	71,2	20.300	82,9	17,1
extensief gemengd	8.900	29,0	7,8	62,8	9.900	77,2	22,8
extensief melkvee	16.000	52,5	2,6	44,6	18.200	94,2	5,8
intensief melkvee	8.600	95,3	2,1	2,3	5.000	98,6	1,4
intensief vee	8.100	86,6	9,4	3,6	6.400	93,9	6,1
Legkippen	1.300	96,0	3,4	0,3	1.300	98,2	1,8
slachtpluimvee	1.500	98,1	1,5	0,1	1.500	99,3	0,7
Varkens	9.600	99,0	0,7	0,0	8.800	99,7	0,3
kleine bedrijven a)					2.000	78,1	21,9
niet actief	6.600	39,9	16,7	42,8	6.000	66,5	33,5

a) Bedrijven <= 3 ha en <= 3 gve.

Bron: CBS-bewerking van gegevens van Bureau Heffingen, dd. 11 juni 2003. De gegevens in de tabel zijn afgerond op honderden. Hierdoor kan het voorkomen dat aantallen en percentages niet precies optellen.

Het percentage van de bedrijven dat verfijnde aangifte doet, is sterk gestegen in 2001 ten opzichte van 2000. Mede ook door afschaffing van de mogelijkheid jaaropgaaf te doen door bedrijven die 'beperkt vrijgesteld' waren van het doen van aangifte.

In totaal deed in 2001 87,7% van alle landbouwbedrijven verfijnde aangifte en 12,3% forfaitaire aangifte. In 2002 is het percentage verfijnde aangifte in het totaal nog iets hoger (89,3%).

Bij de extensieve bedrijven ligt relatief het aantal bedrijven dat verfijnde aangifte doet lager dan bij de intensieve bedrijven wanneer over de categorieën heen naar de cijfers gekeken wordt.

### *Motieven voor wijze aangifte*

*Tabel 4.10 Aangifte forfaitair en verfijnd*

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Forfaitair	-	12,8%	6,7%	-	-	8,7%	30,0%
Verfijnd	100%	83,0%	93,3%	100%	100%	91,3%	60,0%
Geen aangifte		2,1%					10,0%

De verschillen tussen percentages van de enquête en BHF verschillen enigszins. De afwijking is toe te wijzen aan het feit dat de respondenten weliswaar representatief zijn voor de sector, maar niet 100% representatief zijn voor deze vraag. Echter de geconstateerde afwijking is klein, het gemiddelde aantal verfijnde aangiftes van 92% van de geënquêteerde ondernemers wijkt 4,3% af van de geregistreerde gegevens van BHF (87,7%). De onderstaande resultaten worden derhalve geacht in voldoende mate zicht te geven op de redenen voor wijze van aangifte.

*Tabel 4.11 Reden aangifte forfaitair (F)/verfijnd (V) in aantallen*

	Akkerbouwers (N = 23)		Veehouders (N = 115)		Overig (N = 10)	
	F	V	F	V	F	V
Gemakkelijker	2	2	4	7	3	1
Administratief goedkoper	2	1	3	1	1	1
Gehalten gunstiger waarden	-	14	2	71	1	5
Mesthandelaar meet gehalten	-	4	-	5	-	-
Beter inzicht in management	-	6	1	28	-	2
Overig	-	5	1	18	-	1

Uit bovenstaande tabel 4.11 blijkt dat met name gekozen wordt een verfijnd traject (V) omdat de gehalten gunstiger zijn. Dit betekent dat veelal onder de norm wordt gewerkt. Als tweede argument wordt aangegeven dat er hierdoor beter inzicht in het management

wordt verkregen. Voor forfaitair (F) wordt met name gekozen omdat het makkelijker wordt bevonden, administratief goedkoper is of omdat de gehalten niet onder de norm zijn.

In de toelichting is het volgende door de respondenten aangegeven in volgorde van onderschreven stelling:

1. door gunstige gehalten minder heffing; dit wordt zowel aangegeven als reden door enkele ondernemers met verfijnde aangifte als voor ondernemers met forfaitaire aangifte;
2. het is verplicht, bijvoorbeeld bij een mestafnemer die stelt dat in aansluiting op de mestleverancier hij ook een verfijnd stelsel moet hanteren;
3. opbouw van N-saldo mogelijk bij verfijnd traject;
4. een goed mineralenmanagement wordt bij een verfijnd systeem beloond.

### *Relatie met gebruiksnormen*

Het blijkt dat de ondernemers met mineralengehalten boven de forfaitaire normen de voorkeur geven aan forfaitaire aangifte. Er vindt middels het forfaitaire spoor geen stimulans plaats om in het mineralenmanagement te sturen. Echter de ondernemingen die onder het Minas-stelsel in het algemeen geen mineralenprobleem kennen zoals akkerbouwers en extensieve veehouders zouden niet belast moeten worden met extra administratie. Het uitgangspunt dat het verfijnde traject niet voor alle ondernemers verplicht is, is in dat opzichte niet verkeerd gekozen. Een kleine kanttekening wordt hierbij geplaatst met de gedachte dat de aanwending van mineralen op elk perceel kan plaats vinden terwijl Minas de mineralenaanwending op het gehele bedrijfsniveau bekijkt. Daarnaast hebben ondernemers middels het verfijnde traject inzicht verkregen in het mineralenmanagement en zijn ondernemers in staat geweest om de te betalen heffingen te verlagen en ook te sturen op aanvoer van mineralen. Bovendien kan door bemonstering meer rekening worden gehouden met incidentele gebeurtenissen.

Het Minas-stelsel heeft controle op de meststromen mogelijk gemaakt. Het sluit meer aan op het management dan een gebruiksnormenstelsel en het geeft extensieve melkveehouders en akkerbouwers prikkels voor een efficiënt mineralenmanagement. Voor de intensieve veehouderij geldt dat vanwege de koppeling tussen mestafzetkosten aan mesthoeveelheden en het feit dat in het algemeen alle mest wordt afgevoerd, beperking van het volume aantrekkelijker zou zijn dan beperking van de mineralen. Voor het management werd inzicht verkregen in de mineralenaanvoer, aanwending en afvoer. Ondanks eerder foutief ingeschatte fosfaatgehalten, zou het Minas-stelsel over enige jaren ertoe moeten leiden dat de mineralenstromen op bedrijfsniveau inzichtelijk zijn en dat de forfaitaire gehalten de werkelijkheid benaderen. Wanneer men alleen kijkt naar gebruiksnormen zal dit consequenties hebben voor de transparantie van het mineralenmanagement. Zicht op de mineralenaanvoer bijvoorbeeld in voer of afwijkingen door weersomstandigheden, wordt daarmee niet verkregen, terwijl dit wel consequenties heeft voor de afvoer van mineralen. De controlemogelijkheden nemen daardoor af evenals de mogelijkheid om te sturen middels een soort heffingenstelsel.

## 4.2 Uitvoering en Handhaving MAO's

Hieronder wordt de onderzoeksvragen besproken in zoverre ze betrekking hebben op de uitvoering van het instrument MAO in de agrarische sector. De uitvoeringsvraagstukken met betrekking tot overheidsinstanties komen in het volgende hoofdstuk aan de orde.

2	Hebben alle veehouders voor alle gehouden dieren vooraf voldoende mestaanwendings- of mestafzetruimte vastgelegd?
2a	Is er voor alle dieren die worden gehouden aanwendings- of afzetruimte vastgelegd via geregistreerde grond bij BRP en/of via mestafzetovereenkomsten?
2b	Vindt de aanmelding van grond en het sluiten van mestafzetovereenkomsten tijdig (vooraf) plaats?
4	Hoe verloopt de registratie van percelen bij BRP? Wat is de invloed hiervan op de werking van het stelsel van MAO?
4a	Verloopt de registratie van de grond voor de agrariërs naar tevredenheid? Zijn de procedures en reactietermijnen helder en worden die ook door agrariërs en door overheid nageleefd?
4b	Zijn er alternatieven voor de werkwijze bij de huidige registratie van de grond? Is er een alternatief denkbaar voor centrale registratie?
5	Hoe verloopt het proces van het sluiten van mestafzetovereenkomsten?
5a	Verloopt het sluiten en registreren van mestafzetovereenkomsten volgens vastgelegde procedures? Verloopt dit naar tevredenheid voor de betrokken agrariërs en voor de uitvoerende overheid?
6	Wat is de invloed van de rol van erkende tussenpersonen op de sturingskracht van het stelsel van Mestafzetovereenkomsten?
6b	Heeft de introductie van het genoemde erkenningensysteem consequenties gehad voor de wetssystematiek, voor de handhavinginspanningen voor deze extra groep ondernemingen en voor de uitvoeringslasten van de overheid?
7	Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?
7c	Wat heeft de erkenningssystematiek voor mestverwerkers en exporteurs voor gevolgen gehad voor de uitvoering en handhaving van het MAO-stelsel?

Figuur 4.3 Onderzoeksvragen

Hieronder volgt allereerst een beknopte uiteenzetting van de antwoorden op de bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna worden de resultaten van onderzoek weergegeven.

### 4.2.1 Beantwoording onderzoeksvragen

#### *MAO 2a:*

*Is er voor alle dieren die worden gehouden aanwendings- of afzetruimte vastgelegd via geregistreerde grond bij BRP en/of via mestafzetovereenkomsten?*

Over het algemeen worden er voldoende MAO's afgesloten. Niet verwonderlijk aangezien er voldoende afzetruimte beschikbaar is. In 2002 zijn er 2,57% van de MAO's naar beneden bijgesteld en in 2003 6,17%.

#### *MAO 2b:*

*Vindt de aanmelding van grond en het sluiten van mestafzetovereenkomsten tijdig (vooraf) plaats?*

Een groot deel vindt voorafgaand aan het lopende kalenderjaar plaats. Echter in 2003 is 32,26% van de MAO's niet voortijdig afgesloten. Aan het eind van het jaar zijn 7,5% overtredingen in de vorm van onvoldoende aanvullende MAO's geconstateerd.

*MAO 4a:*

*Verloopt de registratie van de grond voor de agrariërs naar tevredenheid? Zijn de procedures en reactietermijnen helder en worden die ook door agrariërs en door overheid nageleefd?*

De procedures en reactietermijnen zijn bij de ondernemers goed helder. Echter bij BHF en DBR waren ze niet goed op elkaar afgestemd. De registratie van grond is in het algemeen naar tevredenheid gegaan met enkele constatering van procedure- en communicatieproblemen tussen uitvoeringsinstanties en de ondernemers.

*MAO 4b:*

*Zijn er alternatieven voor de werkwijze bij de huidige registratie van de grond? Is er een alternatief denkbaar voor centrale registratie?*

De huidige registratie van grond is omslachtig en gevoelig voor knelpunten met één jaarlijkse registratie én mutaties aangeven en verwerken. Enkele verbeterpunten zijn (waarop al gedeeltelijk door de uitvoeringsinstanties aan wordt gewerkt).

- ICT-systemen harmoniseren en integreren, zodat een ondernemer bij één instantie de mineralenboekhouding, dieraantallen en perceelgegevens meldt dat door alle uitvoeringsinstanties gebruikt zou kunnen worden;
- keuze maken uit of jaarlijkse opgave of mutaties – doorvoeren;
- registratie in belang van ondernemer stellen, gelijk aan rechten.

*MAO 5a:*

*Verloopt het sluiten en registreren van mestafzetovereenkomsten volgens vastgelegde procedures? Verloopt dit naar tevredenheid voor de betrokken agrariërs en voor de uitvoerende overheid?*

De tussenhandelaar wordt vaak ingeschakeld om de administratie en de aangifte op zich te nemen. Het sluiten en registreren verloopt volgens vastgelegde procedures, echter niet naar volle tevredenheid. Vanuit uitvoeringsoptiek vergt de aangifte toch nog een aantal correcties achteraf door een onjuiste opgave. Vanuit de optiek van de ondernemers is de marktwerking bij de werkelijke levering van de mest met dit stelsel tenietgedaan en verlopen de procedures problematisch. Ook de ondernemers geven aan dat er veel fouten gemaakt worden, dit maal door de uitvoeringsinstanties.

*MAO 6b:*

*Heeft de introductie van het genoemde erkenningssysteem consequenties gehad voor de wetssystematiek, voor de handhavinginspanningen voor deze extra groep ondernemingen en voor de uitvoeringslasten van de overheid?*

*MAO 7c:*

*Wat heeft de erkenningssystematiek voor mestverwerkers en exporteurs voor gevolgen gehad voor de uitvoering en handhaving van het MAO-stelsel?*

De tussenhandelaren hebben een deel van de administratieve lasten als bijkomend voordeel van de uitvoeringsinstanties overgenomen. Het heeft daarnaast bijgedragen tot de professionalisering van de mestdistributie en de controle erop. Het fraudeprobleem is er echter niet mee opgelost.

#### *MAO 7:*

*Is de ruimte op de Nederlandse mestmarkt toegenomen door de mogelijkheid om mestafzetmogelijkheden te realiseren via mestverwerking en/of export van mest?*

De export van pluimveemest is financieel aantrekkelijker dan de afzet ervan in Nederland vanwege de hoge mestafzetkosten en de lage transportkosten. Een nadeel voor de uitvoering en handhaving is dat het eenmaal over de grens niet traceerbaar is. Mestverwerking is financieel niet haalbaar gebleken. Alhoewel een klein deel zich nog steeds aan waagt, heeft het niet de mestafzetmogelijkheden verbreed. Een financieel haalbaar alternatief voor mestverbranding zou mestscheiding wel eens kunnen zijn.

### 4.2.2 Resultaten onderzoek

Hieronder worden de resultaten van de deelonderzoeken per onderzoeksvraag weergegeven. Aangegeven wordt per vraag uit welke informatiebron de gegevens afkomstig zijn, van BHF (inclusief DBR) en enquête.

#### *Vastlegging mestaanwendings- of mestafzetruimte met MAO's*

Niet alle MAO's worden voorafgaand aan het jaar afgesloten. Volgens de regels mogen gedurende het jaar aanvullende contracten worden afgesloten om alsnog aan het jaarplafond te kunnen voldoen. Gedurende het jaar zijn in 2003 9000 aanvullende contracten afgesloten. In 2003 waren er vooraf ruwweg 31000 contracten afgesloten. Inclusief de gecorrigeerde contracten was de svz per december 2003 circa 40000 contracten. Het aantal MAO's dat naar beneden is bijgesteld, was in 2003 2469 (data BHF). In onderstaande tabel is verder af te lezen dat in 2002 2,57% en in 2003 6,17% van de afgesloten MAO's naar beneden moesten worden bijgesteld omdat deze meer ha. bevatten dan waar mogelijk afgezet kon worden.

*Tabel 4.12 Geconstateerde overtredingen door BHF mbt MAO's*

	2002		Totaal MAO's	2003		Totaal MAO's
	Overtreding abs	%		Overtreding abs	%	
Onvoldoende MAO's voorafgaand aan een jaar	3.800	9,84	38.600	10.000	32,26	31.000
Onvoldoende aanvullende						

Tabel 4.12 Vervolg

	2002		Totaal MAO's	2003		Totaal MAO's
	Overtreding abs	%		Overtreding abs	%	
MAO's (eind van het jaar)	2.000	4,44	45.000	3.000	7,50	40.000
Onvolledige (teruggestuurde)						
MAO's	3.000	6,67	45.000	3.370	8,43	40.000
MAO's naar beneden bijgesteld	1.157	2,57	45.000	2.469	6,17	40.000

Bron: BHF.

Het aantal overtredingen in bovenstaande tabel zijn de resultaten van de administratieve controle door BHF. De onvolledige contracten zijn grotendeels hersteld, dat wil zeggen, volledig gemaakt. Een paar procent is naar beneden bijgesteld. Het overgrote deel van de ondernemers voldoet aan de regels. Echter, intermediairs zijn voorzichtiger geworden in het afsluiten van contracten met akkerbouwers dat volgens de wetgeving als eerste zou moeten plaats vinden alvorens contracten met mestleveranciers worden afgesloten. Om te voorkomen dat de intermediairs net als in 2002 een duur betaald afzetoverschot hebben met een mogelijk faillissement tot gevolg, willen ze eerst met de leveranciers contracten afsluiten en vervolgens pas met de akkerbouwers en andere mestaccepterende partijen als extensieve veehouders. Dit wordt door uitvoeringsinstanties geaccepteerd en niet meer beschouwd als een overtreding van de regels. De uitvoerbaarheid en het draagvlak zouden naar verwachting aanmerkelijk afnemen wanneer dit niet zou worden toegestaan. Per 1 januari 2004 is de regelgeving hierop aangepast.

Niet alle agrariërs hebben op tijd een MAO-contract afgesloten. In 2003 had 32,26% van de agrariërs voorafgaand aan het jaar onvoldoende MAO's afgesloten en 7,50% gedurende het jaar onvoldoende aanvullende MAO's. Maar dergelijke overtredingen van de regels zijn allemaal hersteld.

#### *Perceelsregistratie*

Van BRP wordt een lastenverlichting verwacht op termijn doordat de perceelsgegevens eenmalig (centraal) zouden worden ingewonnen en vervolgens voor verschillende doeleinden gebruikt zouden kunnen worden. Onder andere: BHF (Minas, MAO, rechten), subsidieregelingen, DLG (landinrichting), PD (Plantenziektenkundige Dienst), LASER, Waterschappen ivm lozingenbesluit, AID, Onderzoeksinstellingen, DL.

Dit is echter een lange termijn doelstelling en nog niet gerealiseerd. Dit betekent in de praktijk dat agrariërs de grond ten behoeve van MAO in 2002 en 2003 ook bij BHF dienden op te geven, gezien BRP nog niet volledig operationeel zou zijn. Dat dit een extra (tijdelijke) administratieve last betekent voor de agrariërs is evident.

Daarnaast merken de agrariërs en DBR nog de effecten van het feit dat de verschillende registratiesystemen nog niet geharmoniseerd en geïntegreerd zijn bij de verschillende uitvoeringsinstanties als LASER en BHF. Naast dat dit betekent dat de ondernemers meer

administratieve lasten hebben, is vanwege de complexiteit de kans op fouten groot. Dit werkt een goed functionerend MAO-stelsel tegen.

Hieronder wordt de indruk van de perceelsregistraties weergegeven van de uitvoeringsinstanties waarna de ervaringen van de ondernemers volgen.

De termijnen van MAO en grondregistratie zijn onvoldoende op elkaar afgestemd. Grondmutaties dienen binnen 30 dagen na wijziging te worden doorgegeven aan DBR door de ondernemers. DBR heeft maximaal 8 weken om gegevens te verwerken. BHF heeft maximaal 6 weken nodig voor het verwerken van de MAO's. Hiermee is het goed mogelijk dat de maximale termijn van 12 weken waarin BHF dient terug te melden wordt overschreden.

Aan de ondernemers is in de enquête gevraagd naar de tevredenheid met betrekking tot de registratie van de percelen bij Dienst Bureau Registratie ook wel aangeduid met Bureau Registratie Percelen.

*Tabel 4.13 Registratie percelen BRP*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Ja, tevreden	71,4%	73,7%	66,7%
Nee, ontevreden	28,6%	24,6%	33,3%
Niet van toepassing		1,8%	

Bron: enquête.

Een merendeel geeft aan tevreden te zijn. Toch geeft een relatief groot deel aan ontevreden te zijn. Dit is niet opzienbarend gezien de problemen die er zijn bij het opzetten van de perceelsregistratie. Het is nog te vroeg, het stelsel is nog te jong, om hier conclusies aan te verbinden met betrekking tot de effectiviteit van een MAO-stelsel.

Een relatief groot deel van de ondernemers is ontevreden over de registratie bij BRP met de volgende redenen.

*Tabel 4.14 Ontevreden over perceelsregistratie door:*

	Aantal respondenten
Procedureproblemen	4
Kost teveel tijd	1
Niet eens met registratie	4
Onvoldoende terugkoppeling van DBR	5
Teveel fouten	5
Andere reden	2

Bron: enquête.



De administratieve registratie en organisatorische procedure komen nog niet overeen met de complexe werkelijkheid. Hierdoor versterken de knelpunten elkaar. Door de agrariërs worden meerdere knelpunten ervaren met name gemaakte fouten in de registratie, onenigheid over de correctheid van de registratie, onvoldoende terugkoppeling van DBR en procedureproblemen.

#### *Opties voor verbeteringen*

- BRP is realiseerbaar dankzij ICT-ontwikkelingen die het mogelijk maken systemen te harmoniseren en te integreren. Ook met betrekking tot andere wetgeving dan alleen de Meststoffenwet is er wat betreft administratieve lasten nog terrein te winnen;
- het bijhouden van grondregistratie is noodzakelijk voor alle instrumenten. Het zou echter in een minder fijnmazige vorm kunnen. De ondernemers zouden in plaats van het jaarlijks opgeven van de percelen voor de EU-subsidies en de MAO contracten en het daarnaast bijhouden en doorgeven van mutaties voor MAO en Rechten met één van beide registratiemomenten kunnen voldoen;
- als je voor het registreren van mutaties kiest zou je het aantal inwinmomenten kunnen beperken tot bijvoorbeeld 2 tot 4 keer per jaar. Dit vermindert de actualiteit en de controlemogelijkheden voor MAO, maar schept meer duidelijkheid, ook voor agrariërs;
- de jaarlijkse inwinning van de gegevens ten behoeve van subsidieaanvragen dient nauwer te worden afgestemd met de registratiesysteem dat ten behoeve van MAO en Rechten. Hierdoor is grondregistratie ook in het belang van de agrariërs zelf.

#### *Proces van afsluiten MAO's*

Het eerste deel van de vraag is beantwoord met gegevens van BHF. Het tweede deel is in de enquête aan de orde gebracht.

- agrariërs zijn volgens de uitvoeringsinstanties op de hoogte van de regelgeving rondom het MAO-stelsel gezien het feit dat er voldoende MAO's worden afgesloten. De meeste agrariërs voldoen aan de regelgeving en procedures;
- het feit dat er meerdere wetgeving tegelijkertijd is opgelegd, kan nadelig werken op het draagvlak. De uitvoeringsinstanties merken dat bijvoorbeeld met het fenomeen loze contracten waar met name de rundveehouders problemen mee hebben;
- naarmate er meer ervaring werd opgedaan met het MAO-stelsel hebben de uitvoeringsinstanties maatregelen genomen om beter aan te sluiten op of in ieder geval rekening houden met de werkelijkheid. Zij zijn procedures aangepast, is de uitvoerbaarheid vergroot en de handhaafbaarheid vereenvoudigd;
- geconstateerd is dat ondernemers een groot aanpassingsvermogen hebben om om te kunnen gaan met de vooraf voorziene knelpunten van MAO's. Zie ook Well et al. (2002).

Aan de agrariërs is middels de enquête gevraagd naar de tevredenheid met betrekking tot het afsluiten van MAO's.

Tabel 4.15 Verloopt het afsluiten van MAO's naar tevredenheid naar hoofdsectoren

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Ja, tevreden	73,9%	33%	30%
Nee, ontevreden	17,4%	17,4%	
Niet van toepassing, geen MAO's	8,7%	49,6%	70%

Bron: enquête.

Het merendeel van de ondernemers is tevreden over het afsluiten van MAO's. Echter een aanzienlijk deel van 17,4% akkerbouwers en 17,4% (relatief zwaarder in weging) veehouders is ontevreden.

Tabel 4.16 Verloopt het afsluiten van MAO's naar tevredenheid naar subsectoren

	melkvee oost (N = 20)	melkvee overig (N = 47)	melkvee zuid (N = 15)	pluim- vee (N = 13)	varkens- houderij (N = 16)	akker- bouw (N = 23)	overig (N = 10)
Ja, tevreden	15%	19,1%	46,7%	46,2%	62,5%	73,9%	30,0%
Nee, ontevreden	5%	6,4%	20%	53,8%	31,3%	17,4%	
Niet van toepassing, geen MAO's	80%	74,5%	33,3%		6,3%	8,7%	70,0%

a) kalvermesterij weggelaten, slechts 2 respondenten.

Bron: enquête.

Met name melkveehouders in oost en overig NL hebben relatief weinig MAO's afgesloten, de extensieve bedrijven. Van de veehouders is het merendeel wel tevreden, echter een proportioneel deel niet. De akkerbouwers zijn in tegenstelling tot de veehouders meer tevreden.

Als redenen voor ontevredenheid wordt, gegroepeerd weergegeven van meest aangehaald naar minst aangehaald, het volgende aangegeven in de toelichting:

1. de kosten worden te hoog bevonden, mede als gevolg van de procedure van het vooraf afsluiten van een contract waardoor een marktconforme werking van de prijs bij de levering niet meer speelt en het afsluiten van de loze contracten;
2. het is niet afgestemd met de werkelijkheid;
3. de procedure verloopt problematisch;
4. er worden fouten in de afhandeling van registraties gemaakt;
5. voor een juiste registratie afhankelijk van de correctheid van de gegevens van de contractpartner.

### *Proces van registratie BHF*

Aan de agrariërs is vervolgens gevraagd naar de tevredenheid met betrekking tot de registratie bij Bureau Heffingen

*Tabel 4.17 Registratie MAO's bij BHF*

	Akkerbouwers (N = 23)	Veehouders (N = 115)	Overig (N = 10)
Ja, tevreden	71,4%	81%	66,7%
Nee, ontevreden	28,6%	17,2%	33,3%
Niet van toepassing		1,7%	

Bron: enquête

Een merendeel geeft aan tevreden te zijn. Toch geeft een relatief groot deel aan ontevreden te zijn. Dit is niet opzienbarend gezien de problemen die er zijn bij het introduceren van een nieuw stelsel en registratiesysteem. Het is nog te vroeg – het stelsel is nog te jong – om hier conclusies aan te verbinden met betrekking tot de effectiviteit van een MAO-stelsel. Wel kan gesteld worden dat het draagvlak hiermee niet is gediend. Frappant is dat de cijfers nagenoeg overeen komen met de cijfers over de tevredenheid over de registratie bij DBR. Dit is niet verwonderlijk gezien het feit dat in een registratieprocedure beide uitvoeringsinstanties betrokken zijn. Daarnaast kan meespelen dat ervaren knelpunten bij de ene instantie worden gespiegeld op de andere.

Als redenen voor ontevredenheid wordt, gegroepeerd weergegeven van meest aangehaald naar minst aangehaald, het volgende aangegeven in de toelichting:

1. de procedure is niet in één keer goed en afgehandeld;
2. er worden fouten gemaakt met gevolg voor tijd en ruimte;
3. perceelsregistratie is niet op orde;
4. afwijking van werkelijkheid.

### *Invloed van erkenningsystematiek op handhaving en uitvoering*

Omdat mestverwerking en mestexport tot de afzetmogelijkheden van MAO worden gerekend, is hiertoe een systeem van erkende tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs in het leven geroepen. Op basis van een afgegeven erkenning mogen deze bedrijven MAO's sluiten. Daarnaast is om de effectiviteit en de handhaafbaarheid van MAO te kunnen waarborgen, het erkenningsysteem voor intermediairs ingevoerd. Aan de erkenning wordt tevens een maximale hoeveelheid mest verbonden (gebaseerd op de aangetoonde afzetmogelijkheden op basis van overeenkomsten met akkerbouwers of mestverwerkers en exporteurs).

Alle TME's (Tussenpersonen, Mestverwerkers en Exporteurs) in het kader van MAO zijn erkenningplichtig. Overige intermediairs zoals mesttransporteurs behoren wel tot de

intermediairs en zijn als zodanig Minas-plichtig. Zij hebben geen erkenning nodig. Omdat TME's bijna altijd behoren tot de intermediairs in bredere zin en omdat handhaving zich richt op de bredere groep is bij beantwoording uitgegaan van de bredere groep.

De erkenning stelde bij de intermediairs eisen aan:

- fysieke meststromen;
- opslagcapaciteit;
- zekerheidsstelling;
- managementsysteem;
- tracking & tracing;
- hygiëne/R&O;
- apparatuur (Cumela, 2003).

Voor wat betreft handhaafbaarheid is een controlepilot onder 15 TME'ers uitgevoerd door het AID waarbij is gebleken dat er slechts twee geen problemen hadden. Van de overige hebben er tien overtredingen begaan en zijn er nog drie in onderzoek. De overtredingen betreffen normoverschrijdingen, afwijkende volumes en betalingsachterstand (met betrekking tot art. 17, 18, 19, 21, 58ae en 58al).

Wegens het ontbreken van een fraudebestendig bemonsteringssysteem draagt de erkenning ook niet bij tot het oplossen van dit probleem. Wel kan het in de uitvoering bij dragen tot professionalisering van de mestdistributie en -verdeling en de controle erop. Daarnaast neemt het werk uit handen van BHF door het periodiek verstrekken van gegevens. Verwerking en controle van registraties en aangiften worden hiermee vereenvoudigd.

### *Export en mestverwerking*

De export wordt voornamelijk gestuurd door economische motieven. Wanneer het meer rendabel is de mest te exporteren, zal hiervoor gekozen worden en vice versa (bron: experts). Een karakteristiek voorbeeld is de pluimveemest waarvan de kosten van mestafzet in Nederland binnen het MAO-stelsel relatief hoog zijn, i.e. er moeten meer hectares in het contract worden opgenomen dan voor een zelfde volume drijfmest. Daarbij geldt dat de transportkosten relatief laag zijn, de kg mineralen per ton volume is hoog, met een relatief (ten opzichte van bijvoorbeeld drijfmest) hoge vraag vanuit het buitenland.

De mestverwerking is in de afgelopen jaren vooralsnog financieel niet haalbaar gebleken (bron: interviews). Dit geldt niet alleen voor Nederland, maar ook voor landen als België (MIN LNV, 2003) en Spanje (MIN LNV, 2004) waar het zelfs met de verplichting tot mestverwerking op grote schaal financieel en technisch niet haalbaar wordt geacht. De genomen initiatieven in Nederland zijn grotendeels gestrand, behoudens een verwerkingsinstallatie voor pluimveemest die nog in aanbouw is. Meer investeringen in de goedkopere mestscheiding zou een aardig alternatief hebben kunnen vormen waarbij er onderscheid wordt gemaakt tussen dunne en dikke fractie (bron: interviews).

De erkenningsystematiek heeft bij export en mestverwerking geen belangrijke invloed gehad, en vormt net als bij de tussenhandelaren geen antwoord op de fraudeproblemen. Met name de afzet in buitenland is in het huidige stelsel niet administratief of fysiek controleerbaar waardoor de handhaafbaarheid in het geding is.

### 4.3 Uitvoering en Handhaving Rechten

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de volgende onderzoeksvragen.

	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
1	Is de omvang van de dierlijke mestproductie beheerst?
1d	Is het uitbreidingsverbod overtreden? Zo ja, in welke mate?
1e	Houden de bedrijven zich aan de registratievoorschriften?
3	Zijn de 'schone gebieden schoon' gebleven ofwel: hebben er geen verboden verplaatsingen plaatsgevonden van dierrechten?
3a	Hoeveel verplaatsingen zijn er geregistreerd van en naar welk gebied?
3b	Zijn rechten verplaatst conform de regels?
3c	Zijn verplaatste rechten afgeroomd (tot 1 oktober 2002)?

*Figuur 4.4 Onderzoeksvragen*

Hieronder volgt allereerst een beknopte uiteenzetting van de beantwoording van de onderzoeksvragen. Daarna volgen de resultaten van het onderzoek.

#### 4.3.1 Beantwoording onderzoeksvragen

*Rechten 1d:*

*Is het uitbreidingsverbod overtreden? Zo ja, in welke mate?*

Een klein aandeel van ondernemingen (in 2001 12,6% in Zuid, 14,8 in Oost en 9,1% in Overig Nederland) houdt meer varkens dan volgens het aantal varkensrechten is toegestaan. Een deel betreft de pachtconstructies in Zeeland waarover nog door de rechter een uitspraak zal worden gedaan. Een ander deel betreft de ondernemers met dieren en zonder rechten die wel van mening zijn daar recht op te hebben. Voor de pluimveehouders vindt eveneens overbenutting van pluimveerechten plaats (5,4% Zuid, 8,1% Oost, 8,8 in Overig Nederland) met eenzelfde beeld ondervarkenshouders, namelijk een deel dat zonder aanwijsbare oorzaak geen rechten heeft maar wel pluimvee bezit, het onder een mestnummer die op de naam van de ondernemers stond, houden van pluimvee.

*Rechten 1:*

*Houden de bedrijven zich aan de registratievoorschriften?*

In het algemeen houden de bedrijven zich aan de registratievoorschriften, het is daarbij in hun eigen belang. Echter de registratie verloopt niet geheel vlekkeloos. Er worden fouten gemaakt en het veesaldo kloppend maken is niet eenvoudig.

*Rechten 3:*

*Zijn de 'schone gebieden schoon' gebleven ofwel: hebben er geen verboden verplaatsingen plaatsgevonden van Dierrechten?*

*Rechten 3a*

*Hoeveel verplaatsingen zijn er geregistreerd van en naar welk gebied?*

Zowel pluimveerechten (2865) als varkensrechten (1032) zijn in de periode 1998-2002 verplaatst, de varkensrechten naar de wet alleen binnen het gebied Zuid, Oost of Overig en niet tussen gebieden. Van de totale varkensrechten is 10% verhandeld, van de pluimveerechten in 2001 60% en in 2002 nog eens 40%. In de regio Zuid zijn de meest rechten verhandeld.

*Rechten 3b:*

*Zijn rechten verplaatst conform de regels?*

De naleving binnen het rechtenstelsel is zover vastgesteld kon worden redelijk groot. Naar verwachting is dit mede vanwege de afwachtende houding wat betreft het nieuwe beleid.

*Rechten 3c:*

*Zijn verplaatste rechten afgeroomd (tot 01/10/02)?*

In 2001 en 2002 is in totaal 1,5% van de hoeveelheid pluimveerechten en 4% van de hoeveelheid varkensrechten afgeroomd. Ook bij verplaatsingen naar een ander gebied binnen het eigen bedrijf zijn bij bijna de helft van deze veehouders rechten afgeroomd.

#### 4.3.2 Resultaten onderzoek

Allereerst worden de resultaten van de kwantitatieve effectmeting weergegeven, gebaseerd op gegevens van Bureau Heffingen en het AID (naleving en overtreding). Daarna worden resultaten van de enquête weergegeven.

##### *Naleving uitbreidingsverbod*

Referentierechten fosfaat zijn als voorlopers van de productierechten in 1987 ingevoerd. In analogie met de beperking van de melkproductie is voor de beperking van de mestproductie voor quota gekozen.

Een kleine 80% van de varkensbedrijven en 87% van de pluimveebedrijven blijkt in de onderzochte jaren binnen het aanwezige quotum te produceren. Wordt daarbij ook een kleine overschrijding van maximaal 5 procentpunten meegenomen dan produceert 91% van de varkensbedrijven en 93% van de pluimveebedrijven binnen hun quotum. Derhalve is sprake van een grote mate van naleving.

Uit dossieronderzoek onder zowel pluimvee- als varkensbedrijven met extreem hoge benuttinggraden of productie zonder rechten is gebleken dat het hier gedeeltelijk gaat om bedrijven die zonder aanwijsbare reden zonder of boven hun quotum produceren. Daarnaast is er een groep bedrijven die wel in aanmerking heeft willen komen voor rechten, of aanvullende rechten, maar is afgewezen wegens het niet voldoen aan de wettelijke criteria. Een bijzondere groep vormen hierbij de zogenaamde pachtconstructies. In een aantal gevallen lopen nog procedures van bezwaar en/of beroep.

Voor wat betreft de varkensrechten kan worden geconstateerd dat in 2001 het aandeel van de bedrijven dat dicht rond het jaarplafond produceert enigszins is afgenomen terwijl het aandeel van de bedrijven met een enigszins hogere overschrijding licht is toegenomen. Hierin komt mogelijk het effect van de MKZ uitbraak in het voorjaar van 2001 tot

uitdrukking. Het aandeel bedrijven dat tot maximaal hun jaarplafond produceren wordt hier echter nauwelijks door beïnvloed.

De constatering dat de varkensrechten in het concentratiegebied Zuid het meest schaars zullen zijn, maakt het des te opmerkelijker dat juist in dit gebied de mate van plafondoverschrijding relatief geringer is dan in het andere concentratiegebied Oost en in Overig Nederland. Dit zou erop kunnen wijzen dat bedrijven in het concentratiegebied Zuid het meest bewust met hun rechten omgaan.

In 2000 waren er van de 15306 bedrijven die volgens de Minas-aangifte varkens hielden, 362 die dit deden zonder over varkensrechten te beschikken. Deze groep is goed voor 1,6% van de forfaitaire fosfaatproductie. In 2001 ging dit om 312 (2,4% van de) bedrijven die 1,9% van de forfaitaire fosfaatproductie vertegenwoordigde.

In onderstaande tabel is een relatie gelegd tussen de mate waarin een bedrijf de varkensrechten gebruikt en de ligging van het bedrijf ten aanzien van de concentratiegebieden. Het aandeel bedrijven dat de rechten niet lijkt te gebruiken is het laagst in het concentratiegebied Zuid. Ook het aandeel bedrijven met een lagere benuttiggraad (< 80%) is in dit concentratiegebied het laagst. Wat betreft de mate waarin bedrijven boven hun jaarplafond lijken te produceren kan worden geconstateerd dat binnen het concentratiegebied Zuid maar ook binnen het concentratiegebied Oost het merendeel van deze bedrijven het plafond met hooguit 5 procentpunten overschrijdt. De rechten in het concentratiegebied Zuid lijken het meest schaars te zijn. Dit kan worden afgeleid uit het relatief lage aantal bedrijven dat de rechten niet, of slechts gedeeltelijk, benut. De verschillen in prijsvorming van de varkensrechten bevestigen dit beeld. De prijzen van de varkensrechten in concentratiegebied Zuid liggen hoger dan de prijzen van de varkensrechten in het concentratiegebied Oost. De prijzen van de varkensrechten in Overig Nederland liggen nog weer (aanzienlijk) lager. De constatering dat de varkensrechten in het concentratiegebied het meest schaars zullen zijn maakt het des te opmerkelijker dat juist in dit gebied de mate van plafondoverschrijding relatief geringer is dan in het andere concentratiegebied en in Overig Nederland. Dit zou erop kunnen wijzen dat bedrijven in het concentratiegebied Zuid het meest bewust met hun rechten omgaan.

Tabel 4.18 Benuttinggraad varkensrechten per bedrijf en concentratiegebied 2000

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		OOST		OVERIG		Onbekend
	ZUID	%					
	abs.		abs	%	abs.	%	abs.
0	1.610	22,6	2.242	26,0	1.692	36,5	33
>0-25	138	1,9	275	3,2	151	3,3	0
25-50	200	2,8	295	3,4	222	4,8	2
50-70	329	4,6	511	5,9	274	5,9	3
70-80	364	5,1	500	5,8	227	4,9	0
80-90	695	9,7	870	10,1	455	9,8	0
90-95	774	10,8	777	9,0	356	7,7	1
95-100	1.688	23,7	1.136	13,2	513	11,1	1
100-105	882	12,4	938	10,9	344	7,4	5
105-110	224	3,1	427	4,9	133	2,9	0

Tabel 4.18 Benuttinggraad varkensrechten per bedrijf en concentratiegebied 2000 (vervolg)

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		OOST		OVERIG		Onbekend
	ZUID		abs	%	abs.	%	
	abs.	%					abs.
110-120	124	1,7	364	4,2	117	2,5	0
120-130	40	0,6	122	1,4	35	0,8	0
130-150	22	0,3	86	1,0	50	1,1	1
>150	45	0,6	87	1,0	68	1,5	4
Totaal	7.135		8.630		4.637		50

Bron: BHF.

Een restgroep van 362 bedrijven (zie onderstaande tabel) geeft in 2000 op de Minas aangifte wel op varkens te hebben gehouden, terwijl er voor het bedrijf in dat jaar geen varkensrechten geregistreerd zijn. Het gaat om een relatief kleine groep bedrijven, die 2,4 % uitmaakt van het totaal aantal van 15.306 bedrijven dat voor het jaar 2000 varkens op de Minas aangifte heeft opgegeven.

Tabel 4.19 Bedrijven per provincie met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2000)

Bedrijven en fosfaatproductie per provincie			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
Drenthe	11	3,0	27.459
Flevoland	4	1,1	8.648
Friesland	3	0,8	7.224
Gelderland	69	19,1	75.858
Groningen	14	3,9	86.574
Limburg	25	6,9	42.685
Noord-Brabant	58	16,0	192.161
Noord-Holland	5	1,4	1.802
Overijssel	57	15,7	54.027
Utrecht	15	4,1	9.887
Zeeland	43	11,9	318.400
Zuid-Holland	50	13,8	212.069
Onbekend	8	2,2	25.993
Nederland totaal	362		1.062.787
Situatie onduidelijk a.g.v bedrijfsmutatie	69		257.954

Bron: BHF.



Tabel 4.20 *Bedrijven per concentratiegebied met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2000)*

Bedrijven en fosfaatproductie per concentratiegebied			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
OOST	106	29,3	109.551,0
ZUID	75	20,7	223.194,0
OVERIG	173	47,8	704.048,0
Onbekend	8	2,2	25.993,0
Totaal	362		1.062.787,0

Bron: BHF.

Tabel 4.21 *Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2000)*

Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie		
Productieomvang	Aantal bedrijven	
	abs.	%
≤125 kg	93	25,7
125-5000 kg	200	55,2
5.000-10.000 kg	39	10,8
> 10.000 kg	30	8,3
Totaal	362	

Bron: BHF.

Deze groep bedrijven is met ruim 1 miljoen kg goed voor 1,6% van de forfaitaire fosfaatproductie in dat jaar. Ongeveer de helft van deze bedrijven bevindt zich buiten de concentratiegebieden. Dit betekent dat het houden van varkens zonder geregistreerde rechten zich relatief gezien dus het meest buiten de concentratiegebieden afspeelt. Wat betreft de omvang van de forfaitaire fosfaatproductie is dit zelfs in absolute zin het geval. In de provincie Zeeland is de hoeveelheid fosfaat het grootst. Dit wordt voornamelijk veroorzaakt door een aantal zogenaamde pachtconstructies. Dossieronderzoek onder een aantal bedrijven die varkens lijken te houden zonder over de benodigde rechten te beschikken wijst uit dat deze groep deels bestaat uit bedrijven die vanwege een geconstateerde pachtconstructie of om andere redenen geen varkensrechten hebben toegekend gekregen bij de invoering van de Wet herstructurering varkenshouderij. In een aantal gevallen lopen hier nog traject en van bezwaar en beroep. Daarnaast is er een groep bedrijven voor zover is na te gaan nooit een poging heeft gedaan om in aanmerking te komen voor varkensrechten. In een aantal gevallen bleek de situatie voor een later jaar te zijn hersteld doordat men alsnog rechten heeft verworven.

Onderstaande tabel geeft voor wat betreft de concentratie gebieden globaal hetzelfde beeld als voor 2001. De afname van het aandeel bedrijven met een benuttinggraad tussen

95% en 105% is het hoogst in de concentratiegebieden. Dit geldt eveneens geldt voor de toename van het aandeel van de bedrijven in respectievelijk de lagere en benuttinggraden en de benuttinggraden boven de 105% ten opzichte van het jaarplafond.

Tabel 4.22 Benuttinggraad varkensrechten per bedrijf en concentratiegebied 2001

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		OOST		OVERIG		Onbekend
	ZUID						
	abs.	%	abs	%	abs.	%	abs.
0	1.193	19,9	1.686	23,7	1.473	37,1	27
>0-25	70	1,2	123	1,7	79	2,0	0
25-50	122	2,0	280	3,9	172	4,3	0
50-70	217	3,6	453	6,4	224	5,6	4
70-80	241	4,0	489	6,9	233	5,9	1
80-90	586	9,8	858	12,1	389	9,8	3
90-95	678	11,3	661	9,3	315	7,9	1
95-100	1.371	22,9	880	12,4	457	11,5	1
100-105	759	12,7	624	8,8	267	6,7	1
105-110	313	5,2	360	5,1	107	2,7	2
110-120	268	4,5	358	5,0	116	2,9	0
120-130	89	1,5	146	2,1	46	1,2	0
130-150	48	0,8	92	1,3	32	0,8	0
>150	34	0,6	90	1,3	59	1,5	2
Totaal	1.193	19,9	1.686	23,7	1.473	37,1	27

Bron: BHF.

Tabel 4.23 Bedrijven per provincie met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2001)

Bedrijven en fosfaatproductie per provincie			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
Drenthe	9	2,9	26.386
Flevoland	7	2,2	13.749
Friesland	3	1,0	596
Gelderland	56	17,9	80.496
Groningen	11	3,5	79.019
Limburg	22	7,1	55.193
Noord-Brabant	48	15,4	188.244
Noord-Holland	6	1,9	2.466
Overijssel	45	14,4	73.734
Utrecht	19	6,1	11.432
Zeeland	37	11,9	291.559
Zuid-Holland	48	15,4	210.882
Onbekend	1	0,3	8.192
Nederland totaal	312		1.041.947
Situatie onduidelijk a.g.v bedrijfsmutatie	54		199.590

Bron: BHF.

Tabel 4.24 *Bedrijven per concentratiegebied met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2001)*

Bedrijven en fosfaatproductie per concentratiegebied			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
OOST	91	29,2	124.595
ZUID	57	18,3	207.639
OVERIG	163	52,2	701.521
Onbekend	1	0,3	8.192
Totaal	312		1.041.947

Bron: BHF.

Tabel 4.25 *Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie met Minas-opgave varkens onder een mestnummer waaronder geen varkensrechten geregistreerd staan (2001)*

Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie		
Productieomvang	Aantal bedrijven	
	abs.	%
≤125 kg	58	19
125-5.000 kg	187	60
5.000-10.000 kg	40	13
> 10.000 kg	27	9
Totaal	312	

Bron: BHF.

Uit bovenstaande tabel blijkt dat de groep bedrijven zonder varkensrechten is afgenomen ten opzichte van 2000. Het aandeel ten opzichte van het totaal aantal varkenshoudende bedrijven is echter nog steeds 2,4%. Het aandeel in de totale fosfaatproductie is, relatief gesproken, licht toegenomen van 1,6 tot 1,9%. Dit wordt veroorzaakt doordat het aandeel bedrijven met een forfaitaire fosfaatproductie van minder dan 125 kg fosfaat het sterkst is teruggelopen.

Uit onderstaande tabel blijkt dat er weinig samenhang is tussen de mate waarin een bedrijf de pluimveerechten benut en de ligging van een bedrijf: in een van de concentratiegebieden of daarbuiten. Concentratiegebied Zuid kent een iets groter aandeel bedrijven met een benuttinggraad vlak onder het jaarplafond. Dit kan echter worden veroorzaakt door het feit dat het gemiddeld aantal rechten per bedrijf in concentratiegebied Zuid hoog is ten opzichte van het andere concentratiegebied en overig Nederland.

Tabel 4.26 Benuttinggraad pluimveerechten per bedrijf en concentratiegebied 2001

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		OOST		OVERIG		Onbekend
	ZUID						
	abs.	%	abs	%	abs.	%	abs.
0	1.126	48,8	1.074	48,1	934	44,5	12
>0-25	40	1,7	53	2,4	34	1,6	0
25-50	50	2,2	71	3,2	69	3,3	0
50-70	87	3,8	106	4,8	83	4,0	0
70-80	91	3,9	91	4,1	90	4,3	1
80-90	162	7,0	176	7,9	151	7,2	1
90-95	186	8,1	145	6,5	162	7,7	0
95-100	321	13,9	232	10,4	241	11,5	0
100-105	118	5,1	105	4,7	152	7,2	1
105-110	45	2,0	65	2,9	58	2,8	0
110-120	35	1,5	46	2,1	45	2,1	0
120-130	7	0,3	13	0,6	16	0,8	0
130-150	14	0,6	19	0,9	23	1,1	0
>150	24	1,0	35	1,6	41	2,0	0
Totaal	2.306		2.231		2.099		15

Bron: BHF.

Ook onder pluimveehoudende bedrijven zijn er ondernemers die in 2001 op de Minas aangifte aangeven wel kippen en/of kalkoenen te hebben gehouden, terwijl er voor deze bedrijven geen pluimveerechten zijn geregistreerd (zie onderstaande tabel). In het overgrote deel (86,6%) van de gevallen gaat het om bedrijven met een forfaitaire fosfaatproductie van 125 kg of minder. Hieronder zal zich ook een groep bedrijven bevinden die op geen enkel moment in het jaar het dagplafond, dat overeenkomt met 250 legkippen, heeft overschreden en daarom geen pluimveerechten behoeft te hebben om de dieren te mogen houden.<sup>1</sup> In totaal lijken slechts 15 (2,5%) van de middelgrote tot grote bedrijven met meer dan 10.000 kg forfaitaire fosfaatproductie zonder rechten te produceren. De forfaitaire fosfaatproductie door bedrijven die geen rechten geregistreerd hebben, blijkt in totaal 1,26% van de totale forfaitaire fosfaatproductie te zijn.

Dossieronderzoek onder deze groep bedrijven en onder pluimveebedrijven met extreem hoge benuttinggraden heeft eenzelfde beeld opgeleverd als bij vergelijkbare varkensbedrijven. Op een deel van de bedrijven lijkt men zonder aanwijsbare oorzaak dieren te houden zonder rechten te bezitten. In een ander deel van de gevallen is er sprake van het niet in aanmerking komen voor (extra) pluimveerechten op basis van de wettelijke criteria, waaronder een aantal zogenaamde 'pachtconstructies'. Ook werd een aantal malen geconstateerd dat de rechten waarschijnlijk voor een ander bedrijf (in de zin van: mestnummer) stonden geregistreerd dan het mestnummer waaronder de Minas aangifte is ingezonden. In deze situaties kon met de beschikbare informatie niet worden vastgesteld of het om een administratief probleem of om een juridisch probleem handelde. Ook kan er sprake zijn van nog lopende procedures van bezwaar en/of beroep hiertegen.

<sup>1</sup> Zie artikel 58d lid 1, Meststoffenwet

*Tabel 4.27 Bedrijven per provincie met Minas-opgave pluimvee onder een mestnummer waaronder geen pluimveerechten geregistreerd staan (2001)*

Bedrijven en fosfaatproductie per provincie			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
Drenthe	23	3,9	50.011
Flevoland	5	0,8	26.051
Friesland	39	6,6	16.588
Gelderland	121	20,5	105.051
Groningen	25	4,2	35.378
Limburg	22	3,7	15.769
Noord-Brabant	36	6,1	48.739
Noord-Holland	98	16,6	11.417
Overijssel	2	0,3	10
Utrecht	62	10,5	43.679
Zeeland	58	9,8	5.904
Zuid-Holland	14	2,4	3.289
Onbekend	84	14,3	48.743
Nederland totaal	589		410.630
Situatie onduidelijk a.g.v bedrijfsmutatie	54		220.276

Bron: BHF.

*Tabel 4.28 Bedrijven per concentratiegebied met Minas-opgave pluimvee onder een mestnummer waaronder geen pluimveerechten geregistreerd staan (2001)*

Bedrijven en fosfaatproductie per concentratiegebied			
Provincie	Aantal bedrijven		Fosfaatproductie (kg forfaitair)
	abs.	%	
OOST	153	26,0	139.091
ZUID	36	6,1	58.973
OVERIG	398	67,6	212.556
Onbekend	2	0,3	10
Totaal	589		410.630

Bron: BHF.

*Tabel 4.29 Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie met Minas-opgave pluimvee onder een mestnummer waaronder geen pluimveerechten geregistreerd staan (2001)*

Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie			
Productieomvang	Aantal bedrijven		
	abs.	%	
≤125 kg	510	86,6	
125-10.000 kg	64	10,9	
10.000-20.000 kg	13	2,2	

Tabel 4.29 Vervolg

Bedrijven naar omvang forfaitaire fosfaatproductie Productieomvang	Aantal bedrijven abs.	%
> 20.000 kg	2	0,3
Totaal	589	

Bron: BHF.

De resultaten van het onderzoek zijn gebaseerd op door AID geregistreerde overtredingen op het gebied van rechten. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt tussen overtredingen ten aanzien van verplaatsingen, het uitbreidingsverbod en overige overtredingen.

Op basis van de cijfers van BHF blijkt dat:

- een kleine 80% van de varkensbedrijven en 87% van de pluimveebedrijven blijkt in de onderzochte jaren binnen het aanwezige quotum te produceren. Wordt daarbij ook een kleine overschrijding van maximaal vijf procentpunten meegenomen dan produceert 91% van de varkensbedrijven en 93% van de pluimveebedrijven binnen hun quotum. Derhalve is sprake van een grote mate van naleving;
- de laatste tijd speelt er een aantal constructiezaken met betrekking tot rechten. Dit betreft voornamelijk varkenshouders in Zeeland die varkens houden op basis van rechten van akkerbouwers. Hierbij gaat het volgens de registratie van BHF in Zeeland om 43 bedrijven die in 2000 geen rechten bezaten, maar wel varkens hielden. Het betreft 318.400 kg forfaitair fosfaat.

Ook in de enquête is aandacht besteed aan het uitbreidingsverbod. Daaruit blijkt dat het bij bijna een kwart van de ondernemers één of meerdere malen voorkomt dat er meer dieren zijn gehouden dan dat de rechten dat formeel toestaan.

Tabel 4.30 Percentage ondernemingen met meer dieren dan rechten

Agrariërs met rechten (N = 118)	
Meer dieren dan rechten	23,3
Omdat:	
Overmacht	75
Regelmatig	6,3
Andere reden	18,8

Bron: enquête.

De toelichting die gegeven is voor een andere reden voor meer dieren dan rechten:

- omdat er gekochte rechten niet geleverd zijn;
- kan aan het eind van het jaar bijkopen.

### *Naleving registratievoorschriften*

Op basis van data van BHF blijkt dat de naleving groot is. Dit is niet verwonderlijk aangezien de ondernemer direct economisch belang heeft bij een goede registratie.

Bedrijfsovernames worden nog wel eens jaren na de overgangsdatum doorgegeven, op het moment dat er iets wijzigt in de geregistreerde rechten. BHF past dan de rechtenmutaties met terugwerkende kracht aan. Uitvoering- en handhavingstechnisch is dit lastig maar dit heeft geen betrekking op de uitbreiding van het aantal dieren.

In de enquête is gevraagd naar verschillende uitvoeringsvraagstukken van de Meststoffenwet waar de ondernemer direct mee te maken heeft gekregen.

### *Hoe verloopt de registratie?*

Van 6,5% veehouders klopt de registratie van de rechten niet. De voornaamste reden hiervoor is te vinden in het argument dat de registratie simpelweg fout is.

### *Klopt het aantal dieren met de werkelijkheid?*

0,9% van veehouders geeft aan dat aantal niet klopt, omdat:

- de telling van de slachterij afwijkt;
- het bijna niet te doen is om het allemaal in het veesaldo kloppend te houden.

### *Is registratie onnodig ingewikkeld?*

*Tabel 4.31 Percentage dat aangeeft dat registratie onnodig ingewikkeld is*

Agrariërs met rechten (N = 118)	
Onnodig ingewikkeld	52,2

Bron: enquête.

### *Bent u bij toewijzing van rechten rechtvaardig behandeld?*

*Tabel 4.32 Percentage dat aangeeft niet rechtvaardig behandeld te zijn*

Agrariërs met rechten (N = 118)	
Niet rechtvaardig behandeld	21,2

Bron: enquête.

Toch nog een vijfde deel van de veehouders stelt dat bij de toekenning van rechten geen rechtvaardige verdeling heeft plaatsgevonden.

### *Schone gebieden*

Doel van het verbod van verplaatsingen naar overschotgebieden is om de mestproductie zoveel mogelijk te spreiden over Nederland. Op basis van data van BHF en AID wordt gesteld dat er nagenoeg geen verboden verplaatsingen plaatsvinden. De AID-gegevens met betrekking tot overtredingen van de rechten zijn niet uit te splitsen naar overtredingen op verschillende onderdelen (uitbreidingsverbod/verplaatsingen).

### *Geregistreerde verplaatsingen*

Hieronder is gekeken naar Dierrechten (varkens en pluimvee) en geen mestproductierechten over de periode: 2001-2002 in het algemeen en voor varkens in de periode 1998-2002. Hierbij gaat het om het totaal aantal varkens- en pluimveerechten uitgedrukt in forfaitair fosfaat.

*Tabel 4.33 Verplaatste varkensrechten (niet-fokzeugenrechten en fokzeugenrechten) (in 1.000 varkensseenheden) in de periode 1998-2002 en pluimveerechten (in 1.000 kg fosfaat) in de periode 2001-2002 per regio*

	Varkensrechten (1000 varkensseenheden)		Pluimveerechten (1.000 kg fosfaat)
	Niet-fokzeugenrechten	Fokzeugenrechten	
Oost-Nederland	193	132	636
Zuid-Nederland	264	238	1.208
Overig-Nederland	114	91	1.021
Totaal	571	461	2.865

Bron: CBS (2003) *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003*. Voorburg/Heerlen.

De volgende bevindingen kunnen worden opgemaakt:

- de totale hoeveelheid verplaatste varkensrechten in de periode 1998-2002 omvat 1032 varkensseenheden (voor afoming). Dit is ongeveer 10% van de geregistreerde hoeveelheid;
- in 1998, het eerste jaar van de varkensrechten, werd ongeveer de helft van de totale hoeveelheid verplaatste varkensrechten verwisseld van eigenaar, in de vier jaren erna de andere helft van het totaal;
- volgens de wetgeving is het niet mogelijk om varkensrechten te verplaatsen tussen de in de tabel genoemde gebieden maar wel binnen de genoemde gebieden. Van een uitzondering op de regel waarbij voorwaarden aan de verwerver worden gesteld, wordt volgens BHF niet of nauwelijks gebruikgemaakt;
- in het licht van de verplaatsingen van varkensrechten zijn schone gebieden schoon gebleven, immers er zijn geen verplaatsingen geweest naar schone gebieden (overig



- Nederland).
- totaal 2.865.000 kg fosfaat aan pluimveerechten (voor afroming) is verplaatst sinds de invoering van het stelsel in 2001. Dit is ongeveer 8% van de totale hoeveelheid geregistreerde pluimveerechten;
  - van het totaal werd bijna 60% in 2001 en 40% in 2002 verhandeld;
  - pluimveerechten kunnen worden verhandeld over de gebiedsgrenzen heen; dat wil zeggen van concentratiegebieden naar de overige gebieden. Uit de beschikbare cijfers is niet bekend in hoeverre er pluimveerechten zijn verplaatst naar overige (schone) gebieden. Wel is het zo dat, gezien de wettelijke regels, in de concentratiegebieden in ieder geval niet meer pluimveerechten zijn;
  - aangezien de prijzen van de pluimveerechten en varkensrechten in de concentratiegebieden structureel aanzienlijk hoger liggen dan buiten de concentratiegebieden<sup>1</sup> is het om economische redenen niet aannemelijk dat rechten van de concentratiegebieden naar overig Nederland verplaatst zijn of zullen worden. Ook niet in die gevallen waar de wettelijke bepalingen dit wel toelaten. Zolang de vraag naar rechten binnen de concentratiegebieden groter is dan buiten de concentratiegebieden zullen de schone gebieden schoon blijven.

#### *Verplaatsing conform regelgeving*

Met het idee dat vanaf 2005 het rechtenstelsel zou zijn verdwenen, hebben agrariërs om financiële redenen uitbreiding uitgesteld. Nu moeten ze met de verlenging van de rechtenstelsels (met waarschijnlijk twee jaar) dit besluit heroverwegen. Over het algemeen kan gesteld worden dat men zich aan de regels houdt.

#### *Afroming verplaatste rechten*

Tabel 4.34 Afgeroomde varkensrechten in de periode 1998-1 oktober 2002 (1.000 varkensseenheden) en pluimveerechten in de periode 2001-1 oktober 2002 (1000 kg fosfaat)

	Absoluut	In procenten van verplaatste rechten
Varkensrechten	398	38,6
Pluimveerechten	534	18,6

a) Omrekeningsnorm: 1 varkensrecht komt overeen met de forfaitaire norm van 7,4 kg fosfaat.

Bron: CBS (2003) *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003*. Voorburg/Heerlen.

<sup>1</sup> Zie periodiek verschijnende overzichten van de prijzen in de bladen *Stal en Akker* en *Vee en gewas*. Zie voor een overzicht van prijsontwikkeling en prijsverschillen ook CBS 2003: *Monitor mineralen en mestwetgeving 2003*, p.28. De grafietitel is enigszins misleidend. Het gaat hier om de prijzen in Zuid-Nederland (*Stal en Akker* is een regionaal blad) daarbij wordt een onderscheid gemaakt tussen prijzen in het overschot- of concentratiegebied en buiten het overschot- of concentratiegebied.

Door afroming is in totaal 534.000 kg fosfaat pluimveerecht en 2.945.000 kg fosfaat (398.000 \* 7,4 kg fosfaat per varkensrecht) varkensrecht vervallen. Totaal is dat 3.479.000 kg fosfaat.

Ongeveer 1,5% van de totale hoeveelheid geregistreerde pluimveerechten is in de periode 2001-2002 als gevolg van afroming komen te vervallen.

Van de hoeveelheid geregistreerde varkensrechten is ongeveer 4% in de periode 1998-2002 komen te vervallen als gevolg van afroming.

12,1% van de geënquêteerde veehouders heeft rechten verplaatst naar een andere locatie binnen het eigen bedrijf. Voor 15,4% van deze veehouders waren de toen geldende regels met betrekking tot verplaatsingen niet bekend. In het bijzonder is gevraagd naar verplaatsingen naar ander gebied binnen eigen bedrijf. Van de veehouders geeft 46,2% aan dat er afgeroomd is met verplaatsingen naar ander gebied binnen eigen bedrijf.

#### 4.4 Uitvoering, communicatie en handhaafbaarheid van instrumenten

In dit deel worden de onderstaande onderzoeksvragen beantwoord:

1b	Zijn de instrumenten uitvoerbaar? En uitvoering van nieuw stelsel: Wat zijn verwachte (veranderingen t.o.v. Minas) knelpunten en gevolgen?
1c	Zijn de instrumenten handhaafbaar (voor zover ze terugkomen in nieuw stelsel)? En handhaving van nieuw stelsel: Wat zijn verwachte knelpunten en gevolgen?

*Figuur 4.5 Onderzoeksvragen*

##### 4.4.1 Beantwoording onderzoeksvragen

*Algemeen 1b:*

*Zijn de instrumenten uitvoerbaar? Uitvoering van nieuw stelsel: Wat zijn verwachte (veranderingen ten opzichte van Minas) knelpunten en gevolgen?*

*Minas*

De uitvoerbaarheid van Minas is haalbaar doch complex vanwege de fiscale achtergrond van de regelgeving, grote aantal beslissingen vatbaar voor bezwaar, de complexiteit van de regelgeving, de mogelijkheid tot verevening van saldo's en de bij herhaling ingevoerde wijzigingen in de regelgeving. Het is aan te bevelen om in het nieuwe mestbeleid deze elementen te vermijden of anders vorm te geven.

*MAO's*

De uitvoering van MAO's is efficiënt ingericht. Wanneer de afstemming tussen uitvoeringsinstanties verbeterd wordt en de perceelsregistratie geactualiseerd is, dan zijn de mutaties en de registratie van MAO-contracten goed uitvoerbaar.

### *Rechten*

Het rechtenstelsel dat een moeizame aanloop heeft gekend, is eveneens efficiënt ingericht. In 2003 en 2004 wordt gewerkt aan projecten als Restyle en JAS die erop gericht zijn om de efficiency verder te verbeteren.

De Meststoffenwet kent daarnaast invloedrijke factoren die de uitvoerbaarheid van de stelsels kan bevorderen dan wel belemmeren. Een factor die de uitvoering zowel kan bevorderen als belemmeren is de economische betekenis van de regelgeving. De huidige slechte economische situatie leidt tot verhoogde fraudedruk. Een economisch belang dat de regelgeving heeft voor een van de betrokken partijen kan ook positief werken. Zo nemen bijvoorbeeld intermediairs als tussenpersoon een groot deel van de administratieve lasten op zich en hebben de invoering van het MAO-stelsel vereenvoudigd. Factoren met een verhogende invloed op de uitvoeringslasten zijn de complexiteit van de regelgeving en recente invoering cq recent doorgevoerde wijzigingen.

Voor de instrumenten Minas, MAO en Rechten, maar ook voor het nieuwe mestbeleid is informatie nodig over:

- de (maximaal toegestane) omvang van de mestproductie;
- de hoeveelheid grond op een bedrijf;
- Werkelijke meststromen (voor Minas achteraf en voor MAO vooraf).

De vervoersbewijzen dierlijke meststoffen, voorheen de mestafleverbewijzen, registreren zo'n 300.000 transporten en MAO betreft circa 50.000 contracten. Minas en MAO (BRP) kennen beiden de registratie van grond in vijf grondtitels. Voor Rechten vindt de grondregistratie vanaf 1 januari 2004 bij DBR plaats. Zowel MAO als Rechten kennen de verplichting om tussentijds veranderingen in de oppervlakte grond door te geven. Bij MAO moet dit binnen 30 dagen en bij Rechten voorafgaand aan aankoop of verkoop. Voor een efficiënte uitvoering moet dubbele bevraging vermeden worden, terwijl voor een efficiënte controle de informatie over dieren, grond en meststromen moet kunnen worden gekoppeld.

### *Communicatie en voorlichting*

Voorlichting en de kwaliteit van de communicatie naar agrariërs is in de afgelopen jaren verbeterd. BHF stuurt minder brieven en gebruikt vaker de telefoon om extra informatie op te vragen. Om uitvoeringsproblemen te vermijden die agrariërs melden via het LNV-loket wordt regelgeving op onderdelen aangepast om het draagvlak voor de regelgeving te vergroten. LNV-loket maakt gebruik van een breed voorlichtingsinstrumentarium om de agrariërs te bereiken. Terwijl wordt verondersteld dat de agrariërs wel goed op de hoogte zijn van de wetten en procedures, geeft desalniettemin circa 15% van de agrariërs aan dat zij niet weten bij welke instantie ze terecht kunnen met vragen en klachten over de mestwetgeving. Circa 40% geeft dit aan dit soms niet te weten. Voorlichting over waar agrariërs kennis kunnen halen, kan dan ook beter.

### *Algemeen 1c*

*Zijn de instrumenten handhaafbaar (voor zover ze terugkomen in nieuw stelsel)? Handhaving van nieuw stelsel: Wat zijn verwachte knelpunten en gevolgen?*

### *Minas*

Zowel BHF als AID controleren de Minas-aangiften. Bureau Heffingen voert de controle uit om de juiste heffing te kunnen opleggen. De forfaitaire en verfijnde aangiften zijn voor 100% gecontroleerd. De AID voert kruiscontroles uit op de Minas-aangiften om overtredingen op te sporen. Met ingang van de controles op het aangiftejaar 2002 voert Bureau Heffingen ook kruiscontroles uit.

### *Rechten*

Het Rechtenstelsel kent voornamelijk een strafrechtelijke handhaving. Wanneer er op basis van fysieke controles - het tellen van de staarten c.q. oppervlakte van de stalruimte - een overtreding wordt geconstateerd, kan een gerechtelijke procedure worden opgestart. Zowel administratief als fysiek zijn controles goed uitvoerbaar.

### *MAO's*

De mestafleverbewijzen en de vervoersbewijzen dierlijke mest worden door Bureau Heffingen vooral op volledigheid gecontroleerd en vergeleken met de opgave van de MAO-contracten. AID voert de controles uit naar overtredingen bij de mesttransporten. Het is uitvoeringstechnisch niet wenselijk om elk mesttransport te controleren, wel kan bij van tevoren aanmelding van de transporten de AID een steekproefsgewijze controle uitvoeren. Een nauwere samenwerking waarbij BHF zich specialiseert op (het ontwerp van) de administratieve controles en de AID op basis van deze informatie de fysieke controles uitvoert, kan de efficiency verhogen. Tegelijkertijd leert de ervaring dat samenwerking tussen verschillende instanties moeilijker is dan binnen een zelfde organisatie. Een verdere koppeling van databestanden zou de administratieve controle kunnen versterken.

De handhaving van de AID is ernstig belemmerd door opstartproblemen bij BHF en DBR (MAO), wijzigende regelgeving en dierziekten en andere crises in de veehouderij. Uit de Evaluatie Meststoffenwet 2002 bleek een nalevingpercentage van circa 70-80%. Een vergelijkbaar percentage wordt gerapporteerd voor nalevingonderzoeken die zijn uitgevoerd naar wetgeving op het gebied van de sociale zekerheid en de fraude met studentensubsidies op HBO-scholen. Harde conclusies over het nalevingpercentages in 2002 en 2003 zijn niet te trekken omdat AID beperkt selecte controles uitvoert en hierover geen informatie beschikbaar is.

## 4.4.2 Resultaten onderzoek

Het betreft hier allereerst de uitvoering en handhaafbaarheid door uitvoeringsinstanties. Om de handhaafbaarheid en de uitvoerbaarheid te kunnen beoordelen wordt eerst uiteengezet wat de taakstelling is van de uitvoeringsinstanties en zijn er per onderdeel criteria en indicatoren opgesteld. Voor zover mogelijk zijn deze indicatoren per instrument ingevuld. Handhaving, uitvoering en voorlichting zijn echter in de praktijk niet altijd goed van elkaar te scheiden. Zowel BHF als de AID voeren controles uit. Daarna wordt specifiek aandacht gegeven aan communicatie c.q. voorlichting gezien dit mede van invloed is op en inzicht biedt in de uitvoering en handhaafbaarheid.

### *Taakomschrijving UI's*

Bij de uitvoering, handhaving en voorlichting van Minas, MAO en Rechten zijn verschillende uitvoeringsinstanties (UI's) betrokken. De belangrijkste zijn Bureau Heffingen (BHF), Dienst Bureau Registratie Percelen (DBR), Algemene Inspectiedienst (AID), het LNV-loket en het Openbaar Ministerie (OM).

#### *BHF*

BHF is één van de uitvoerende instanties. Met betrekking tot de verschillende instrumenten heeft BHF vooral een administratieve taak. Dit betekent zowel het verwerken van de aangiften als het uitvoeren van administratieve controles. Zo handelt BHF onder andere de jaarlijkse Minas-aangiften af, verwerkt de VDM's (Vervoerbewijzen dierlijke meststoffen), grondgebruikverklaringen, MAO's en mutaties met betrekking tot rechten. Naast administratieve taken is BHF ook belast met handhavingstaken als het opleggen van heffingen en het innen met betrekking tot de Algemene wet inzake rijksbelasting en de Invorderingswet (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002). Daarbij is BHF bevoegd om fiscale en bestuursrechterlijke boetes op te leggen.

#### *DBR*

Dienst Basisregistraties (DBR) is ook een uitvoerende instantie die is belast met de Basis Registratie Percelen (BRP). Jaarlijks dienen bedrijven hun percelen bij DBR te registreren en de mutaties in percelen en gebruik ervan door te geven.

#### *AID*

De AID is betrokken bij de handhaving van de mestwetgeving. De dienst is belast met toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde. Bovendien is de AID belast met de opsporing van strafbare feiten (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002) onder het gezag van het OM. Voor selectiedoeleinden voorafgaand aan fysieke controles voert de AID administratieve controles uit en daarnaast voert de AID zowel selecte als aselechte fysieke controles uit.

#### *OM*

Als de AID strafbare feiten heeft opgespoord kan het OM bij de zaak betrokken worden als een proces verbaal wordt opgemaakt. Het OM kan beslissen de zaak al dan niet voor te leggen aan de rechter.

#### *LNV-loket*

Het LNV-loket functioneert als frontoffice voor de agrariërs. Vragen van agrariërs die via een gratis informatienummer en e-mailbox binnenkomen, worden beantwoord. Daarnaast vervult het LNV-loket ook een bredere rol in de informatievoorziening van agrariërs. Een overzicht van activiteiten van het LNV-loket wordt gegeven in het hoofdstuk over communicatie.

#### *Overige betrokken partijen in de uitvoering*

Bij Minas zijn nog erkende diervoederleveranciers, monsternemers en geaccrediteerde laboratoria betrokken. Zij zijn niet verder betrokken in dit onderzoek. Zie voor verder informatie over taken en legitimiteit (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002; Tweede Kamer der Staten Generaal, 1999-2000). Sinds de afschaffing van het rapport van bevin-  
dingen bij Minas, is er voor accountants geen wettelijke rol meer weggelegd met betrekking tot de mestwetgeving. Ook de rol van accountants met betrekking tot de erkenning van monsternemers en hun rol binnen MAO is afgeschaft. Accountants zijn dan ook niet betrokken in dit onderzoek.

#### 4.4.2.1 Uitvoerbaarheid instrumenten

Dit onderdeel behandelt de vraag of de verschillende instrumenten uitvoerbaar zijn voor met name de uitvoeringsinstanties. Het gaat er hierbij om of de wet voldoende aanknopingspunten biedt voor uitvoerende instanties om de desbetreffende wet- en regelgeving ook werkelijk tot uitvoering te laten komen. Praktisch gaat het dan onder andere om de beschikbare capaciteit en de kwaliteit van de staf bij de uitvoerende instanties in verhouding tot het takenpakket.

Om na te kunnen gaan of de instrumenten MAO, Minas en rechten uitvoerbaar waren, is een aantal indicatoren ontwikkeld voor dit onderzoek. Deze indicatoren meten een aantal aspecten van de uitvoerbaarheid. Als criteria voor uitvoerbaarheid worden gebruikt:

- werkomvang;
- complexiteit van de regelgeving;
- bezwaren en beroepen;
- klachten;
- tijdigheid.

De uitvoeringslasten van de uitvoeringsinstanties oftewel de kosten worden in hoofdstuk 5 besproken

#### *Werkomvang*

Indicatoren voor de werkomvang zijn het aantal mestnummers dat te maken heeft met het instrument, het aantal producteenheden dat door BHF verwerkt wordt en de omvang van de inzet, in uren uitgedrukt.

#### *Gemeten in mestnummers*

De werkomvang wordt met name bepaald door de grootte van de doelgroep waarop de mestwetgeving betrekking heeft. De grootte van de doelgroep wordt in dit onderzoek uitgedrukt in het aantal mestnummers dat te maken heeft met één van de instrumenten van de mestwetgeving. De informatie over het aantal mestnummers is niet voor elk instrument beschikbaar voor alle jaren en/of voor dezelfde jaren. Dit heeft mede met de invulling van de wetgeving te maken.

Tabel 4.35 *Minas-aangiften over aangiftejaren 1998-2002*

	1998	1999	2000	2001	2002
Beperkt/jaaropgaaf	51 471	44 222	30 155		
Forfaitair	12 819	9 144	7 240	9 747	8 678
Verfijnd	39 603	41 157	6 260	69 564	70 143
Intermediair	1 397	1 490	1 358	1 313	1 209
Totaal	105 290	96 013	85 013	80 624	80 030

Bron: BHF.

Met betrekking tot de rechten waren er in december 2003 109.624 mestnummers waarvan er rechten bij BHF geregistreerd waren. Hierbij dient te worden opgemerkt dat bedrijven ook meerdere soorten rechten tegelijkertijd kunnen hebben. Het grootste deel van de bedrijven heeft alleen mestproductierechten die minder economische waarde hebben dan de varkens- en pluimveerechten. Agrariërs hebben geen jaarlijkse administratieve verplichtingen met betrekking tot de rechten. Agrariërs dienen enkel mutaties door te geven.

Tabel 4.36 *Bedrijven met rechten, 2003*

	2003
Pluimveerechten	5.353
Varkensrechten	16.403
Mestproductierechten	108.824
w.v. niet-grondgebonden	27.950
Totaal aantal bedrijven	109.624

Bron: BHF, svz 10 december 2003.

De perceelsregistratie bij DBR betrof in 2002 79.355 mestnummers. In 2003 betrof dit 111.000 mestnummers, met betrekking tot 825.000 percelen. Verder zijn er in 2002 18.409 bedrijven leveranciers geweest die MAO's hebben afgesloten en 21.289 afnemers die MAO's hebben geaccepteerd.

Mede naar aanleiding van Sorgdrager (2002) wordt momenteel geprobeerd het aantal mestnummers terug te dringen om zodoende ook de werkomvang te verminderen. Om het aantal belemmeringen om samen te voegen te verminderen is onder andere de afroaming op de varkens- en pluimveerechten afgeschaft. Verder loopt het project PERK, waarin wordt geprobeerd BRS-nummers (LASER) aan mestnummers (BHF) te koppelen. Dit initiatief zou kunnen leiden tot een krimp van 10% van de mestnummers.

### *Aantal formulieren*

Naast het aantal mestnummers geeft de omvang van de te behandelen formulieren en/of producteenheden per instrument ook een goed beeld van de omvang van werkomvang. Hiervoor worden de begroting en de realisatie naast elkaar gezet. In dezelfde tabel worden ook de begroting en de realisatie van het aantal gewerkte uren per instrument weergegeven.

*Tabel 4.37 Begroting en realisatie werkomvang BHF 2002*

		Rechten	MAO	Minas
Producteenheden	Begroot	33.000	226.000	1.776.000
	Gerealiseerd	31.000	50.000	1.470.000
Uren gewerkt	Begroot	64.000	173.000	584.000
	Gerealiseerd	202.000	136.000	633.000

Bron: Tweede Kamer der Staten Generaal (2002/2003).

De werkelijke producteenheden liggen 28% lager dan begroot. Dit wordt veroorzaakt doordat een groot deel van de producten, i.e. Minas-aangiften, MAO's en mestafleverbe- wijzen, nog niet kan worden aangemerkt als afgehandeld (Tweede Kamer der Staten Generaal, 2002/2003). Daarnaast zijn er minder producteenheden ontvangen dan was be- groot en was de afhandeltijd hoger dan begroot (UI's).

De gerealiseerde uren zijn ten opzichte van de begroting 22% hoger. Vooral bij rech- ten is een grote overschrijding te zien. Dit wordt veroorzaakt door de hardheidsgevallen WHV en pluimveerechten, en de aanpassingen in de uitvoering die zijn doorgevoerd om de efficiency van uitvoering te verhogen.

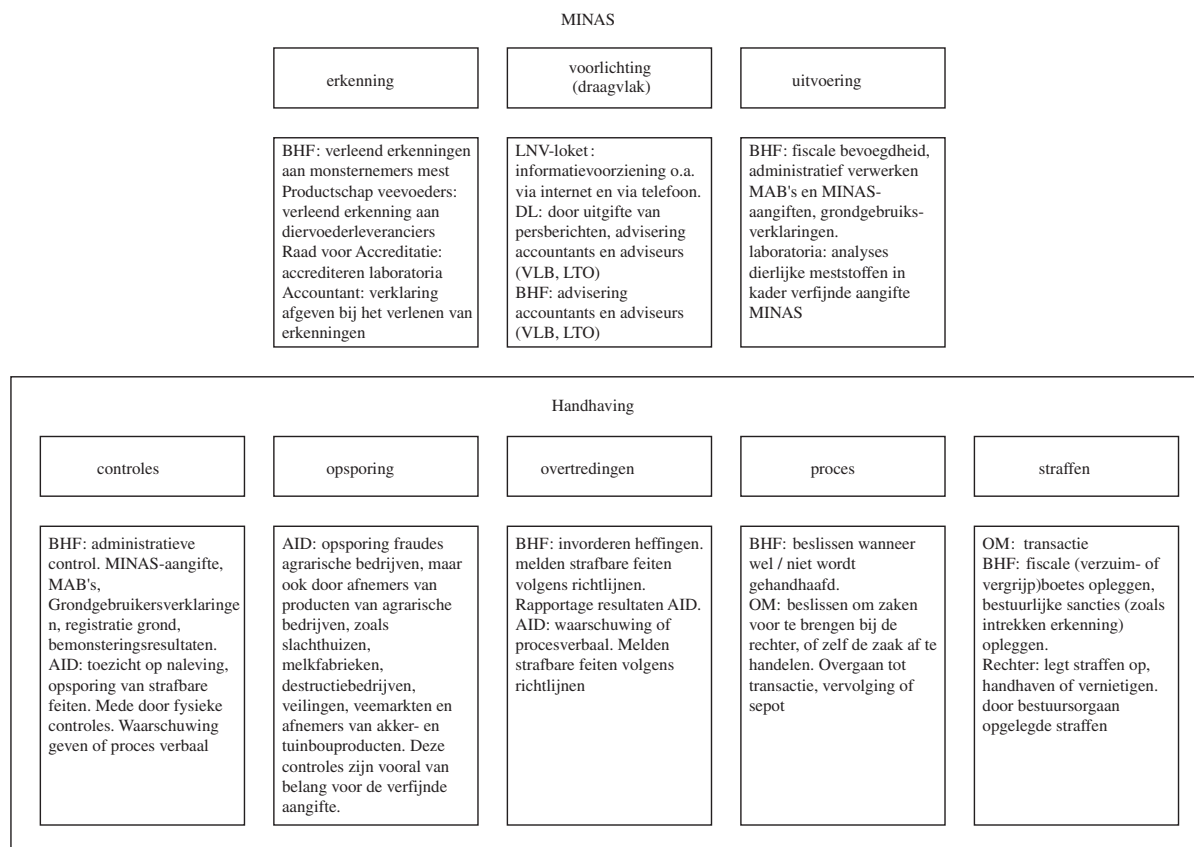
Begrote MAO's zijn nog niet gecorrigeerd voor de deelname van tussenpersonen aan de MAO-contracten. Naast dat het voor de ondernemers registratie uit handen neemt, heeft het tot gevolg dat er minder producteenheden bij BHF geregistreerd worden waardoor de werkomvang met betrekking tot MAO's kleiner is dan in eerste instantie verwacht werd.

### *Complexiteit regelgeving*

De complexiteit van de regelgeving komt tot uitdrukking in het aantal formulieren dat be- trekking heeft op de wet- en regelgeving, het aantal betrokken partijen, de omvang van de uitzonderingsgevallen en de eenduidigheid in de regelgeving. Onder deze laatste indicator vallen bijvoorbeeld definitieverschillen. Daarnaast speelt ook het aantal vragen dat binnen- komt bij het LNV-loket over de instrumenten een rol.

Van de drie instrumenten is Minas het meest complexe instrument. In de onderstaan- de figuur is daarom het aantal betrokken partijen weergegeven afgezien van de landbouwbedrijven en de rol die zij met betrekking tot het instrument Minas spelen. De rol van de accountant is komen te vervallen bij wetswijziging van oktober 2002.





*Figuur 4.6 Aantal betrokken partijen Minas*

Bronnen: Projectgroep EMW (2003), Expertisecentrum Rechtshandhaving (2002), Prinsen et al. (2002), Sorgdrager (2002), Tweede Kamer der Staten-Generaal (2000/2001), UI's.

*Tabel 4.38 Bij Minas betrokken partijen*

	2003
Veevoederleveranciers (erkend)	751
Laboratoria mestanalyses	9
Accountants (grote bureau's)	13
Erkende monsternemers	888

Bron: BHF.

De complexiteit van MAO is iets kleiner dan die van Minas, als het gaat om het aantal betrokken partijen. Maar ook voor MAO is er een erkenningensystematiek opgezet die geldt voor TME's (tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs). De overige betrokkenen zijn BHF voor de administratieve afwikkeling van de MAO's en het afgeven van erkenningen aan TME's, de AID voor de controle en handhaving, het OM ook voor handhaving, DBR voor de registratie van grond en het LNV-loket voor de voortlichting.

Tabel 4.39 Bij MAO betrokken partijen

	2002	2003
Erkenningen	175	176
w.v. Tussenpersoon	99	105
Mestverwerker	22	22
Exporteur	46	42
Producent	8	7

Bron: BHF.

Het rechteninstrument kent geen erkenningensystematiek en er zijn minder betrokken partijen dan bij het MAO-stelsel. BHF registreert mutaties ten behoeve van rechten, de AID en het OM zijn betrokken bij de handhaving van de rechtenstelsels en het LNV-loket bij de voorlichting. Per 1 januari 2004 is BHF gestopt met de registratie van grondgebonden mestproductierechten en zullen de perceelsgegevens van DBR gebruikt worden om de grondgebonden mestproductierechten te bepalen. Hiermee is DBR dus ook een betrokken partij geworden voor de rechtenstelsels.

Het aantal verschillende formulieren met betrekking tot de instrumenten geeft ook een indicatie van de complexiteit van het instrument. In het onderstaande overzicht zijn alle formulieren weergegeven die zijn op te vragen via de internetsite van het LNV-loket.

Instrument	Aantal en omschrijving aan te vragen formulieren
Minas	27 (Grondkaart bouwland, grasland, braakland, natuurterrein, bijlage vlinderbloemigen, bijlage tuinbouw, diertelkaart, veesaldokaart, aan- en afvoerkaart dieren en dierlijke producten, akker- en tuinbouwproducten, voerkaart, fosfaataangifte intermediairs, verfijnd en forfaitair, overname verrekeningsverleden bij overdracht, vrijstelling gestarte en uitgebreide bedrijven, wijziging registratie, aanvraag erkenning als Minas-monsternemer, aanvulling-/wijziging vervoerbewijzen dierlijke meststoffen, vervoersbewijs dierlijke meststoffen, afleveringsbewijzen overige organische mest, aanmelding lege mestopslag voor registratie, aanmelding niet lege mestopslag voor registratie, inscharringskaart forfaitair en verfijnd, uitscharringskaart forfaitair en verfijnd,
MAO (exclusief TME's)	2 (MAO voor leveranciers, MAO voor afnemers)
TME's	4 (MAO voor leveranciers, MAO voor afnemers, Erkenning TME's, Melding export dierlijke meststoffen)
BRP	2 (wijziging gewascode en/of oppervlakte, wijziging gebruiker en/of gebruikscade)
Rechten	11 (verklaring voorwaardelijke pluimveerechten, verklaring voorwaardelijke rechten, verzoek doorhalen varkensrechten, registratie landbouwgrond, grondtransactie, wettelijke kavelruil, ruilverkaveling, reconstructie en herinrichting, overdracht van een bedrijf, samenvoegen van een bedrijf, splitsing van een bedrijf, verplaatsen pluimveerechten, mestproductierechten en/of varkensrechten)

Figuur 4.7 Aantal verschillende formulieren per instrument

Bron: [www.hetlnvloket.nl](http://www.hetlnvloket.nl).

Naar aanleiding van Sorgdrager (2002) is het aantal formulieren voor het registreren van bedrijfsoverdrachten, -samenvoegingen en -splittings en de verplaatsing van rechten gereduceerd van twaalf naar vier. Het aantal formulieren is niet alleen een indicatie voor de administratieve lastendruk maar ook alleen een aanwijzing voor de complexiteit van het instrument. De mogelijkheid om het aantal formulieren te reduceren zegt ook iets over de efficiëntie van de uitvoering voor en na de uitvoering van de aanbevelingen van de Cie Sorgdrager.

Bij verschillende instrumenten, maar ook binnen instrumenten, wordt gebruikge maakt van verschillende definities. De definitie van de ligging van een bedrijf binnen of buiten een concentratiegebied verschilt bijvoorbeeld voor pluimvee- en varkensrechten. Ook als we naar de verschillen tussen BRP en Minas kijken dan blijkt dat definities voor gemeten maat, beteelde oppervlakte en oppervlakte kadastraal verschillen per regeling. In Sorgdrager (2002) wordt een volledig overzicht gegeven van de definitieverschillen die destijds bestonden. Bij het ontstaan van deze definitieverschillen heeft voortschrijdend inzicht een belangrijke rol gespeeld. Omdat de verschillende regelgeving andere doelen heeft, zijn de definities hierop aangepast. De definitieverschillen zoals genoemd in Sorgdrager (2002) gaan niet in op de definitieverschillen tussen de instrumenten of binnen instrumenten, maar enkel op die van de Meststoffenwet als geheel ten opzichte van andere wet- en regelgeving. Binnen de mestwetgeving wordt gewerkt aan harmonisatie en vereenvoudiging van de registratie om de complexiteit te verkleinen. De effecten zijn hiervan nog niet meetbaar. Naast het project PERK waarin de BRS-nummers worden afgestemd op de mestnummers loopt er ook een project dat zorgt voor het wegwerken van de definitieverschillen in de verschillende overheidssystemen. Hierbij wordt ook de I&R-registratie betrokken.

Het aantal vragen dat per instrument binnenkomt over de verschillende instrumenten is ook een indicator voor de complexiteit van de regelgeving. Uit onderstaande tabel blijkt dat de het aantal vragen voor Minas verreweg het grootst is. Daarnaast komen er veel vragen binnen over de perceelsregistratie. Het aantal vragen dat binnenkomt over MAO en rechten is vergelijkbaar.

Tabel 4.40 Service-levels en bereikbaarheid LNV-loket, 2002 en 2003

	Telefonie 2002		2003		Email	
	abs	%	abs	%	abs	%
<i>Binnengekomen telefoon</i>						
Minas	117.538	44,1	84.370	45,0	641	74
MAO	23.475	8,8	17.093	9,1	58	7
Rechten	29.356	11,0	19.465	10,4	73	8
BRP	96.375	36,1	66.555	35,5	95	11
Totaal	266.744	100,0	187.483	100,0	867	100

Bron: LNV-loket.

## Bezwaren en beroepen

Het aantal bezwaren en beroepen wordt zowel uitgedrukt in directe aantallen als in het percentage bezwaren en beroepen vergeleken met het totale aantal mestnummers.

### Minas

In tabel 4.41 is de ontwikkeling van het aantal ingediende bezwaren gegeven. Bij BHF zijn over alle 'Minas-jaren' circa 30.000 bezwaren binnengekomen. Oorzaken van dit aantal bezwaarschriften zijn onder andere:

- acties van belangenorganisaties (principeel bezwaar tegen voldoening van de eigen aangifte over aangiftejaren 1998-2000);
- uitvoering van wet- en regelgeving die (sterk) aan verandering onderhevig is;
- onbekendheid met de regelgeving en bedrijven die de regelgeving als onbillijk ervaren (verrekeningsgrondslag, niet mogen rekenen met voorraden, Minas-gat enzovoorts).

Het grootste aantal bezwaren is gericht tegen (ambtshalve) naheffingsaanslagen. Een bedrijf krijgt een ambtshalve naheffingsaanslag wanneer het bedrijf ten onrechte geen aangifte doet. Bijna alle bedrijven die een ambtshalve naheffingsaanslag ontvangen gaan hiertegen in bezwaar. Vaak worden bezwaren tegen naheffingsaanslagen gegrond verklaard omdat in de bezwaarfase alsnog gegevens worden overlegd (zie vergelijking procedure inkomstenbelasting). Bezwaren tegen voldoening op eigen aangifte (vaak principiële gronden) zijn daarentegen vaak ongegrond.

Tabel 4.41 Aantal bezwaarschriften ten opzichte van werkomvang

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
<i>Minas</i>						
Aantal aangiften (x 1000)	105	96	85	81		
Ingediend	13.650	7.066	8.028	4.954	67	
Afgehandeld	89%	60%	47%	34%	28%	
Eindvoorraad	1.541	4.391	8.645	11.898	1.1946	
Bezwaren/1000 aangiften	13	7,4	9,4	6,1		
<i>MAO</i>						
Aantal MAO's (x1000)					50	
Ingediend					152	76
Afgehandeld					72%	128%
Eindvoorraad					42	21
Bezwaren/1000 MAO's					3	
<i>Rechten</i>						
Aantal mutaties (x1000)				37	31	
Ingediend				1.862	209	168
Afgehandeld				42%	296%	355%

Tabel 4.41 Vervolg

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Eindvoorraad				1.087	678	250
Bezwaren/1000 mutaties				50	7	

Bron: BHF (svz 15 januari 2004).

Per september 2003 is de voorraad Minas-bezwaarschriften bij BHF ruim 12.000 stuks. De hoge voorraad heeft mede kunnen ontstaan omdat in de uitvoering van de wet niet voldoende rekening is gehouden met de complexe bedrijfsstructuren. Werden in het begin de bezwaren via een automatisch systeem afgehandeld dat niet rekening hield met bedrijfsspecifieke omstandigheden, nu wordt in de afhandeling deels een vereenvoudigde afhandeling en deels een handmatige beoordeling toegepast waarbij een zorgvuldiger primair besluit wordt genomen. Zo wordt er bijvoorbeeld waar mogelijk telefonisch in plaats van schriftelijk gecommuniceerd met de agrariërs over aanvullende gegevens. Naast dat de introductie van een nieuw stelsel de tijd nodig heeft om goed te kunnen functioneren en aan te sluiten op de bedrijfsprocessen, is de uitvoering bemoeilijkt doordat niet alleen Minas werd ingevoerd, maar tegelijkertijd ook de WHV.

Het aantal beroepszaken dat aanhangig is bij verschillende Gerechtshoven is circa 800. Het betreft vooral principiële bezwaren en diverse inhoudelijke bezwaren tegen verrekening, voorraden en bemonstering en analyse van dierlijke mest. Deze bezwaren met betrekking tot het Minas-stelsel zijn ook naar voren gekomen in de gehouden enquête onder de ondernemers. Teneinde de afhandeling van principiële bezwaren te stroomlijnen naar de verschillende Gerechtshoven is een convenant met de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) afgesloten.

Het aantal bezwaarschriften en de inhoud daarvan geven aan dat het draagvlak voor Minas niet optimaal is. De vele regels en bezwaarmogelijkheden maken het stelsel bovendien lastig uit te voeren en te handhaven. Wijziging van regelgeving komen ten goede aan het draagvlak voor het stelsel, maar zijn in de uitvoering kostbaar en tijdrovend (met name bij wijziging met terugwerkende kracht).

### MAO

Het aantal bezwaren met betrekking tot MAO dat eind 2003 nog in behandeling was, is circa 20 stuks. Dit gaat om bezwaren tegen terugmelding MAO 2003 en de vaststelling van de erkende hoeveelheid N. Er lopen momenteel twee beroepszaken.

De verwachting is dat het aantal bezwaren in het kader van het MAO-stelsel in 2004 met betrekking tot de terugmelding zal afnemen. Deze afname wordt veroorzaakt doordat het stelsel bij de sector inmiddels 'goed tussen de oren' zit en het nodige draagvlak heeft. Daarnaast zijn er weinig nieuwe aanvragen voor een erkenning TME (afwijzing aanvraag erkenning is wel voor bezwaar vatbaar).

In vergelijking met Minas kent het MAO-stelsel, zeker voor een nieuw stelsel, weinig bezwaren. Verklaring daarvoor is ook dat voor de meeste bedrijven het financieel belang beperkt is.

### *Dierrechten*

Met betrekking tot de Dierrechten zijn momenteel nog zo'n 250 bezwaarschriften in behandeling. Meer dan 80% van de bezwaarmakers is het oneens met de hoogte van de berekende varkens- danwel pluimveerechten, met name door de generieke korting in het kader van de WHV. In tabel 4.41 is te zien dat het aantal bezwaren sinds 2001 sterk is afgenomen. Na de conversie van varkens- en pluimveerechten heeft het stelsel zich gestabiliseerd. Mogelijk zullen nog enkele tientallen bedrijven door voor hen gunstige uitspraken alsnog in aanmerking komen voor een varkens- en/of pluimveerecht.

Verder zijn er momenteel zo'n 140 beroepszaken aanhangig bij het CBB (College van Beroep). De jurisprudentie van het CBB laat zien dat het College de feitelijke situatie op de bedrijven bij de beoordeling betreft. Bij het opstellen van nieuw mestbeleid zou rekening gehouden moeten worden met daarvoor relevante uitspraken van het College.

Door de Regeling Voorloperbedrijven en de Regeling Hardheidsgevallen WHV is de generieke korting en de korting latente ruimte in 1998 veel lager uitgevallen dan de eerder geraamde korting (EC-LNV 2002; CBS, 2002). Deze zal circa 9,5 miljoen kg fosfaat bedragen in plaats van 23 miljoen kg fosfaat (CBS, 2003).

### *Klachten*

Verder geven de klachten die binnenkomen bij de uitvoerende instanties over de instrumenten een indicatie van de uitvoerbaarheid. Indicatoren zijn zowel het aantal klachten dat binnenkomt als de aard van de klachten.

De klachten die bij de verschillende uitvoeringsorganisaties binnenkomen gaan grotendeels over het functioneren van de uitvoeringsorganisaties omdat het klachtrecht uit de Awb alleen betrekking heeft op gedragingen van een bestuursorgaan. In dit onderzoek zijn we echter niet geïnteresseerd naar het functioneren van de overheidsinstelling, maar naar de instrumenten zelf. Omdat er bijna geen klachten over de instrumenten binnenkomen bij de AID, BHF en DBR en omdat er geen representatief kwantitatief overzicht gegeven kan worden van de klachten die bij het LNV-loket binnenkomen omdat zij pas sinds juni 2003 zijn gestart met een officiële klachtenprocedure, kan deze indicator niet uitgewerkt worden voor de verschillende instrumenten. In feite kunnen de bezwaren en beroepen als klachten over de instrumenten worden gezien.

Wel kan gezegd worden dat de klachten over de instrumenten die bekend zijn vooral gaan over de voortdurende wijzigingen, voorstellen tot wijziging en voorstellen die niet uitgevoerd worden. Hierdoor neemt de onduidelijkheid rond de mestwetgeving toe en neemt het draagvlak af. De resultaten uit de enquête ondersteunen dit.

### *Administratieve lasten*

De administratieve lasten zijn de lasten voor de agrariërs en daarmee ook lasten voor de uitvoering. Elke administratieve handeling van de ondernemer wordt geregistreerd, gecontroleerd en eventueel afgehandeld. In dit onderdeel wordt aangegeven wat de overheid aan lastenreductie heeft gedaan, door de adviezen uit Sorgdrager (2002) en Prinsen et al. (2002) op te volgen. En overzicht hiervan wordt in dit onderdeel gegeven.

In het kader van het kabinetsbeleid 'Minder beleid, minder regels, minder uitvoering' is een doelstelling van 40% kostenreductie voor Bureau Heffingen (met betrekking tot aan-

tal fte op mestbeleid) geformuleerd. Tot op heden is een reductie voor circa 25% gerealiseerd door onder meer uitstroom van personeel. Een verdere reductie wordt niet gemakkelijk gemaakt vanwege de aankomende wijzigingen in de wet- en regelgeving.

Sorgdrager (2002) en ook in iets mindere mate Prinsen et al. (2002) hebben aandacht besteed aan de administratieve lastendruk van de mestwetgeving. Zij hebben hierover dan ook een aantal aanbevelingen gedaan om de lastendruk te verminderen. De aanbevelingen van Sorgdrager (2002) zijn grotendeels opgevolgd.

- zo is het rapport van bevindingen door accountants afgeschaft;
- het meerpartijenbewijs (VMB = vervoerbewijs Dierlijke Meststoffen) voor mesttransporten is ingevoerd;
- het aantal mutatieformulieren met betrekking tot de rechten is teruggebracht van twaalf naar vier;
- verder is de basisregistratie percelen ingevoerd met als doel om één loket te hebben voor alle grondregistraties;
- bovendien wordt er minder schriftelijk afgehandeld, BHF kiest vaker voor een meer persoonlijke benadering van de agrariërs door telefonisch contact te zoeken;
- de GGB-varkensrechten zullen in februari 2004 verhandelbaar worden.

Ten behoeve van Sorgdrager (2002) is een nulmeting uitgevoerd waarbij de administratieve lasten zijn ingeschat met betrekking tot de vigerende wetgeving per 1 januari 2002. Destijds werden de lasten voor het bedrijfsleven ingeschat op € 195 miljoen. De voorstellen van Sorgdrager (2002) zouden een lastenreductie van € 21 miljoen met zich mee brengen (Ministerie van LNV, 2002). Momenteel kunnen de lastenreducties naar aanleiding van Sorgdrager (2002) nog niet worden berekend. De aanpassingen in de mestwetgeving zijn pas net, of worden nog, gerealiseerd. Een feitelijke berekening van de kostenreductie kan pas over twee jaar worden gemaakt. De reductie door invoering van het meerpartijenbewijs zou naar verwachting het grootst moeten zijn. Voor de beleving van de administratieve lasten door de ondernemers wordt verwezen naar paragrafen 4.1, 4.2 en 4.3 met betrekking tot respectievelijk de stelsels Minas, Rechten en MAO's.

### *Tijdigheid*

Het laatste criterium is de tijdigheid. Hieronder vallen zowel de tijdigheid van agrariërs: 'Halen agrariërs de gestelde termijnen?' als die van de overheid: 'Halen de uitvoerende instanties de gestelde termijnen?'.

### *Minas*

Als we kijken naar de termijnen die aan BHF en agrariërs gesteld zijn met betrekking tot Minas dan zien we dat de belangrijkste termijn de Minas-aangifte voor agrariërs betreft in september na afloop van het jaar waarover aangifte gedaan wordt. De belangrijkste reden die wordt aangegeven door agrariërs die niet tijdig hun aangifte doen is dat zij erop vertrouwen dat hun accountant tijdig aangifte doet. De hausse aan aangiftes komt in de tweede helft van augustus binnen bij BHF.

BHF zelf heeft vijf jaar de tijd om aangiften af te handelen en een naheffingsaanslag op te leggen. De eigen doelstelling is om waar mogelijk dit binnen een half jaar te doen

mede afhankelijk van de snelle gegevensverstrekking door de agrariër zelf en de proceduremogelijkheid om een aangifte daadwerkelijk af te handelen. Dat laatste is namelijk niet altijd mogelijk omdat saldo's verrekend worden en bezwaarschriften eerst afgehandeld moeten worden alvorens een besluit op de aangifte kan worden genomen. Ook de MKZ-crisis en de vogelpest hebben een vertragend effect op de procedure gehad. De eerste termijn van vijf jaren voor opleggen van een naheffingsaanslag voor Minas 1998 wordt in het algemeen wel gehaald.

#### *MAO's*

Agrariërs dienen binnen het MAO-stelsel voor 1 oktober van het desbetreffende productiejaar voldoende mestplaatsingsruimte te hebben geregeld voor hun dierlijke mest dat niet geëxporteerd wordt of be-/verwerkt. Echter, veelal zullen de MAO's al voorafgaand aan het productiejaar worden afgesloten, omdat anders het dagplafond zou worden overschreden. (Tweede kamer der Staten-Generaal (1999-2000)). Er zijn verschillende oorzaken aan te wijzen voor overschrijding van deze datum zoals bezwaarprocedures, onvolledige opgaven en persoonlijke omstandigheden van de agrariërs.

Door de uitvoeringsinstanties vindt de verwerking van de registraties van MAO-contracten nagenoeg bijtijds plaats maar kent enkele knelpunten. Zo sluiten verwerkings-termijnen door DBR en BHF niet goed op elkaar aan waardoor vertraging in terugkoppeling naar de agrariër op kan treden. Daarnaast is de registratie van MAO-contracten afhankelijk van een goede perceelregistratie welke nog niet volledig actueel en kloppend is. Dit vergt de benodigde tijd. De verwerking van de aanvraag voor erkenning door een tussenpersoon ondervindt geen problemen.

#### *Rechten*

Met betrekking tot de rechten spelen grondmutaties, bedrijfsmutaties en rechtenmutaties een rol. Grondmutaties dienen binnen dertig dagen te worden gemeld, bedrijfsmutaties in principe vooraf en rechtenmutaties voorafgaand aan de uitoefening. Over het algemeen geven agrariërs rechtenmutaties tijdig door, in enkele gevallen wordt het jaren later doorgegeven. Momenteel verwerkt BHF 95 tot 100% de mutaties bijtijds, dat is binnen acht weken.

#### *Communicatie uitvoeringsinstanties*

In deze paragraaf wordt eerst ingegaan op de communicatie- en voorlichtingsactiviteiten van overheidsinstanties. Niet alleen omdat ook dit een uitvoeringsactiviteit bedraagt en tot het domein van de evaluatie behoort, maar tevens omdat het bij de beoordeling van het draagvlak van belang is of de agrariërs wel of niet goed op de hoogte zijn van de wetgeving, regels en procedures.

Een voorwaarde voor de naleving van regels is dat die regels voor de doelgroep bekend en begrijpelijk zijn. Het belang van goede informatievoorziening is voor de beleidsuitvoerders groot. Ontbreekt voldoende draagvlak dan zal de naleving alleen met een zeer repressieve handhavinginspanning afgedwongen kunnen worden (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002). Overheidsinstanties waaronder voornamelijk het LNV-loket schenken veel aandacht aan informatievoorziening van agrariërs. Maar het is de



vraag of deze informatie ook werkelijk de agrariër bereikt en welke informatiebronnen agrariërs als belangrijk ervaren.

In dit onderzoek is een aantal indicatoren opgesteld waarmee kan worden nagegaan of er voldoende draagvlak voor het beleid is gecreëerd en of dit ook heeft geleid tot voldoende draagvlak bij agrariërs. Cruciaal hierbij is de rol die de overheid(sinstanties) hierin hebben gespeeld. De indicatoren zijn onderverdeeld in verschillende criteria. Het eerste criterium is de bevordering van draagvlak door de overheid(sinstanties). Indicatoren die hierbij horen zijn onder andere servicelevels en de bereikbaarheid van het LNV-loket en BHF. Het tweede criterium is het voorlichtingsinstrumentarium dat is ingezet door de overheid(sinstanties) om het draagvlak van de mestwetgeving onder agrariërs te vergroten. Een indicator hiervoor is het aantal instrumenten dat is ingezet, maar ook de kwaliteit hiervan en de afstemming tussen de verschillende overheidsinstanties hierin spelen hierbij een rol. Het derde criterium is de rol van de overheids(instanties) in de informatievoorziening van agrariërs. Een indicator hiervoor is het percentage van de relevante informatie die agrariërs krijgen via de overheid(sinstanties). Hierbij wordt ook een relatie gelegd tussen de informatieverstrekking door de overheid(sinstanties) en de belangrijkste informatiebronnen voor agrariërs. Een vierde criterium is het draagvlak dat de mestwetgeving onder agrariërs geniet. Indicatoren hiervoor zijn kennis van de regelgeving bij agrariërs en de stabiliteit van de regelgeving/aantal wijzigingen in het beleid waarnaar in de enquête is gevraagd.

#### *Algemeen*

Eerst was er onder leiding van BHF het mestloket per 1 maart 2000 dat een grote bijdrage heeft geleverd aan de toegankelijkheid van de mestwetgeving voor agrariërs. In maart 2002 heeft het LNV-loket als zelfstandig orgaan de taken van het mestloket overgenomen en werkte verder op de koers die door het mestloket was ingezet. Verder is er nog geen sprake van integratie tussen LASER en het LNV-loket, ook al zijn de call-centers van beide overheidsinstanties gefuseerd. Afhankelijk van de inhoud van de vraag wordt het telefoonverkeer ofwel naar Diemen (LASER) ofwel naar Assen (LNV-loket) geleid. Vragen over mestwetgeving komen altijd in Assen terecht bij het LNV-loket.

#### *Bevordering van draagvlak door overheid(sinstanties)*

Uit de gegevens over 2002 is gebleken dat de servicelevels en de bereikbaarheid van zowel BHF als het LNV-loket niet altijd hoog genoeg geweest zijn. De servicelevels zoals deze momenteel gehanteerd worden geven het percentage van de binnengekomen telefoongesprekken dat binnen 20 seconden wordt beantwoord. Hierbij wordt geen rekening gehouden met de wachttijden voordat doorgeschakeld wordt, of het aantal vragen dat door de uitvoeringsinstantie op een voor de agrariër bevredigende goede wijze wordt beantwoord.<sup>1</sup> De bereikbaarheid is het percentage van de binnengekomen gesprekken dat door het LNV-loket wordt opgenomen. De doelstellingen zoals deze momenteel worden gehanteerd zijn 80% voor het service-level en 95% voor bereikbaarheid. De realisatie van de servicelevels en de bereikbaarheid zijn zoals in onderstaande tabel is weergegeven.

---

<sup>1</sup> Momenteel loopt er een discussie of dit een correcte indicator is van het serviceniveau dat geboden wordt door het LNV-loket.

Tabel 4.42 Service-levels en bereikbaarheid BHF, derdelijnstelefonie, 2002

	Aanbod	Afgehandeld	Bereikbaarheid (%)	Servicelevels (%)
Rechten/MAO	27.089	25.382	94	78
Minas	23.433	21.029	90	65
Registratie en invordering <sup>1</sup>	23.740	21.947	92	79
Totaal	74.262	68.358	92	74

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002/2003.

Tabel 4.43 Servicelevels en bereikbaarheid LNV-loket, 2002 en 2003

	Telefonie 2002		2003		Email	
	abs	%	abs	%	abs	%
<i>Binnengekomen telefoon</i>						
Minas	117.538	44,1	84.370	45,0	641	74
MAO	23.475	8,8	17.093	9,1	58	7
Rechten	29.356	11,0	19.465	10,4	73	8
BRP	96.375	36,1	66.555	35,5	95	11
Totaal	266.744	100,0	187.483	100,0	867	100
Bereikbaarheid		88				
service-level		82		58		
% direct afgehandeld		83		88		
% doorverbonden naar back-office (BHF)		17		12		

Bron: LNV-loket.

Door het LNV-loket wordt er hard gewerkt aan verbetering van de service-levels en de bereikbaarheid door meer aandacht te besteden aan de opleiding en coaching van hoog opgeleide call-center-medewerkers en aan ICT-ondersteuning. Daarnaast wordt aandacht besteed aan de bereikbaarheid en de kwaliteit van de voorlichting door het LNV-loket tijdens crisissituaties waarop ingespeeld moet kunnen worden.

Bij BHF bleven service-levels en de bereikbaarheid met name bij de divisie Heffingen achter. Bij deze divisie komen inhoudelijke dossiervragen met betrekking tot Minas binnen. Reden hiervan is dat BHF prioriteit heeft gelegd bij de afhandeling van de Minas-aangiften en daarom is er bewust voor gekozen om minder capaciteit in te zetten op de telefoon. Hieruit blijkt dat de capaciteit voor de uitvoering te laag is geweest bij de gestelde doelen omtrent service-levels en bereikbaarheid. Overigens leidt capaciteitsgebrek bij de uitvoering weer tot een groter beroep op de voorlichting.

<sup>1</sup> Waaronder ook bezwaar en beroep vallen.

### *Voorlichtingsinstrumentarium overheid(sinstanties)*

Voorlichting door het LNV-loket wordt per doelgroep integraal over alle instrumenten van de Meststoffenwet gegeven. Er is geen uitsplitsing mogelijk op instrumentniveau. De verschillende methoden die hierbij worden gebruikt zijn:

- brochures;
- persberichten;
- overleg met belangenorganisaties (LTO, VLB, Noordelijk Agrarisch Jongerencontact (NAJK) en Cumela);
- voorlichting tussenpersonen, lokaal en regionaal beursbezoek (VIV, Landbouwbeurs, RAI);
- intern klantenpanel (informatieverstrekking wordt voorgelegd aan collega's met agrariërsachtergrond; bijvoorbeeld: is de informatie zoals deze wordt gegeven over het Minas-gat duidelijk);
- extern klantenpanel (opzet in samenwerking met NAJK om representatieve doorsnee van de sector in beeld krijgen);
- nieuwsbrieven (tot nu toe ad. hoc, maar plan is dit meer structureel te gaan doen);
- advertenties in vakbladen;
- stages bij agrariërs (individuele één- of tweedaagse stages door medewerkers van het LNV-loket bij agrariërs);
- internet;
- e-mail;
- telefonie;
- presentaties op verzoek van belangenorganisaties.

De inzet van de verschillende voorlichtingsinstrumenten is gebaseerd op informatie over de door agrariërs gewenste kennis(bronnen). Ook BHF heeft haar aandeel in de voorlichting van agrariërs. BHF voert telefonische en schriftelijke correspondenties over specifieke dossiers. Daarnaast organiseert BHF open dagen voor verschillende belangenorganisaties en gaat naar belangenorganisaties toe (uitleg uitvoering/regelgeving en signalen uit sector opvangen) Verder kan elke agrariër zonder afspraak te maken bij BHF terecht voor informatieaanvraag en om het dossier door te nemen samen met een medewerker van BHF. Dit laatste is zeer arbeidsintensief, maar wordt volgens BHF goed gewaardeerd door de agrariërs. BHF heeft met LTO en VLB regulier overleg over de uitvoering van wet- en regelgeving. Bij VLB is DL ook aanwezig.

De Directie Voorlichting en Directie Landbouw van LNV heeft geen grote rol in de informatievoorziening richting agrariërs. LNV geeft persberichten uit ter introductie van nieuwe wetgeving en daarnaast geeft zij voorlichting aan belangenorganisaties op aanvraag. Voorlichting door DL is grotendeels gericht op de uitvoering (plichten van de agrariër) van wet- en regelgeving en minder op draagvlakcreatie. Het LNV-loket stemt met DL de inhoud van hun nieuwsbrieven af. Verder worden belangenorganisaties door DL betrokken bij het formuleren van nieuw beleid.

BHF en het LNV-loket stemmen onderling de voorlichting voldoende af. Verder is er maandelijks een uitvoeringsoverleg waarin dergelijke onderwerpen worden besproken. Bovendien is er maandelijks een 'managementoverleg' (stuurgroep implementatie mestbeleid) tussen DL/JZ/BHF/DBR/AID en er is een communicatie platform (bestaande uit Dir.

Voorl., DL, Laser, DBR, BHF, LNV-Loket en de regionale beleidsdirecties). Echter presentaties van DL voor bijvoorbeeld belangenorganisaties, zijn niet opgenomen in het gezamenlijke communicatiekalender van BHF en LNV-loket.

#### *Belangrijkste informatiebronnen agrariërs*

In de enquête die is uitgezet onder agrariërs (tweede helft 2003) is onder andere de vraag voorgelegd van welke kennisbronnen agrariërs gebruikmaken. Zij konden in de enquête meerdere bronnen aangeven waarvan zij gebruikmaakten, percentages tellen om die reden niet op tot 100%. De onderstaande tabel geeft inzicht in de kennisbronnen (eerste kolom) waarvan een bepaald percentage (tweede kolom) van de respondenten normaliter gebruikmaakt.

*Tabel 4.44 Informatiebronnen agrariërs mestwetgeving, 2003*

<i>Informatiebronnen</i>	<i>Gebruik (%)</i>
Artikelen in vakbladen	87
Informatie van adviseur	70
Informatie van toeleveranciers	64
Informatie van collega-agrariërs	62
Informatie van accountantskantoor	55
Kennisbon van de Kenniswinkel	55
Toegestuurde informatie	50
Artikelen in krant	49
Informatie van agrarisch vertegenwoordiger (onder andere onderzoeker, beleidsmedewerker, andere medewerker)	47
Advertentie in vakbladen	40
Informatie van loonwerkers/mestdistributeurs	32
Informatie van afnemers	29
Televisie	26
Folder	25
Website Steunpunt Mineralen	25
Radio	25
Overig internet	22
Advertentie in krant	21
Kennismarkt	17
Andere kennisbron	6

Bron: enquête agrariërs, 2003, LEI.

Artikelen in vakbladen zorgen voor een belangrijk deel van de informatievoorziening voor agrariërs. Opvallend is dat mondelinge informatie van adviseurs, toeleveranciers en collega-agrariërs hierin ook een belangrijke rol spelen (Geerling-Eiff, Hubeek en Van Baalen, 2004). Internet, tv en radio spelen relatief een kleine rol in de informatievoorziening van agrariërs. De informatievoorziening door het LNV-loket valt voornamelijk onder de advertenties in vakbladen en in de krant, informatie van agrarische vertegenwoordigers, folders en overig internet. Van deze informatie-bronnen scoren advertenties in vakbladen

het best, 40% van de agrariërs maakt hiervan gebruik. De uitvoeringsinstanties hebben zelf ook al aangegeven dat zij niet de grootste informatiebron voor agrariërs waren. Ook uit tabel 4.45 blijkt dat de sector zelf (bijvoorbeeld de veevoederleverancier) hierin een grote taak van informatieoverdracht op zich neemt.

Als we deze resultaten vergelijken met de belangrijkste informatiebronnen die agrariërs in 2002 gebruikten ten behoeve van Minas (Backbier en Van Erp, 2002) dan zien we dat de vakbladen voor agrariërs in beide gevallen de belangrijkste informatiebron is geweest. Aan informatie van de accountant wordt in dat rapport meer belang gehecht. Hierbij dient te worden opgemerkt dat de verplichting tot het bijvoegen van een rapport van bevindingen door de accountant voor bedrijven die Minas-aangifte doen, is komen te vervallen. Dit mede als gevolg van de aanbevelingen tot lastenverlichting voor de agrarische sector (Sorgdrager, 2002). Het aantal accountantscontroles is met 50 tot 60% afgenomen als gevolg van de afschaffing van de verplichting (uitvoeringsinstanties). Vooral bij de invoering van Minas hebben de accountants veel bijgedragen aan het begrip van agrariërs voor Minas (uitvoeringsinstanties).

*Tabel 4.45 Informatiebronnen agrariërs Minas, 2001*

<i>Informatiebronnen</i>	<i>% zeer belangrijk</i>
Vakbladen en agrarische nieuwsbladen	80,0
Accountant	68,5
Voerleverancier	61,0
Beroepsorganisaties	65,0
Bureau Heffingen	53,0
Collega's extern	49,0
Collega's intern	47,0
Collega's intermediaire ondernemingen	49,0
Mestloket	41,0
Speciale internetsites	21,5

Bron: Backbier en Van Erp, 2002.

Er is in de enquête (2003) niet specifiek gevraagd naar het percentage van de informatie dat agrariërs verkrijgen via het LNV-loket of BHF. Er is echter wel een vraag gesteld aan agrariërs of zij weten bij welke instantie zij met vragen en klachten over de mestwetgeving terechtkunnen. Van de 148 responderende agrariërs gaf circa 47% aan dat zij wisten bij wie zij terechtkonden, circa 39% wist dit soms wel en soms niet. En circa 14% wist dit niet.

Tabel 4.46 Weten agrariërs bij welke instanties zij terechtkunnen met vragen en klachten

	Nee	Ja	Soms wel, soms niet	Nee
Akkerbouw	23	47,80	26,10	26,10
Veehouderij	115	47,80	40,00	12,20
Overig	10	40,00	50,00	10,00
Totaal	148	47,27	38,52	14,21

Bron: enquête agrariërs 2003, LEI.

#### *Draagvlak bij agrariërs vanuit optiek van uitvoering*

De constante wisselende wetgeving wekt weerstand op bij agrariërs. Dit maakt draagvlak-creatie lastig. Voorafgaand aan het afschaffen van wet- en regelgeving zal het moeilijk zijn om draagvlak onder agrariërs te behouden. Zo is Minas in feite al een jaar geleden opgegeven door agrariërs. Dit maakt ook de handhaving en uitvoering van dergelijke wet- en regelgeving lastig.

Uit het verleden is gebleken dat het invoeren van een nieuw systeem zowel voor de agrariërs als voor de uitvoerende instanties enige 'institution building' en leertijd met zich meebrengen. Agrariërs weten niet direct waar zij aan toe zijn. Dit vergt een extra inspanning van de voorlichting, waaronder het LNV-loket. Ook de onzekerheid over de wet- en regelgeving legt in de tussenliggende periode een zware druk bij de voorlichters. De informatievoorziening voor het 'oude' beleid dient te worden ondersteund tot alle lopende dossiers zijn afgerond. Daarnaast dient de informatievoorziening over het nieuwe beleid ver voor invoering te starten. Dit brengt extra kosten met zich mee.

Mede naar aanleiding van Sorgdrager (2002) is wel de werkwijze bij BHF veel klantgerichter geworden. Om het draagvlak te vergroten en om de administratie voor de agrariërs te vereenvoudigen zijn aanpassingen in de werkwijze doorgevoerd. Zo wordt er bijvoorbeeld voor een persoonlijke telefonische benadering gekozen in de communicatie met agrariërs in plaats van een schriftelijke bij het ontbreken van gegevens.

De bekendheid van agrariërs met de wetgeving wordt als groot verondersteld. Agrariërs verkennen de mogelijkheden van de wet- en regelgeving niet alleen om aan de regels te voldoen maar ook om hun eigen ondernemersruimte daarin te bepalen. De bedrijfsvoering wordt sterk beïnvloed waardoor het economisch van belang is goed op de hoogte te zijn. Waar ze het zelf niet weten, biedt het accountantskantoor of de intermediair in het geval van MAO's, ondersteuning. Vanuit BHF wordt nadrukkelijk gewezen op procedures via mailings en advertenties in media.

#### 4.4.2.2 Handhaafbaarheid instrumenten

##### *Minas*

Minas is een fiscaal stelsel (Awr). Omdat de heffingplichtige recht heeft op een oordeel, brengt een fiscaal stelsel met zich mee dat de UI alle aangiften moet controleren en afdoen. Ook de niet-risicobedrijven brengen dan uitvoeringslasten met zich mee. De administratieve verplichtingen die bedrijven hebben, zoals het bijhouden van de aantallen dieren en

insturen van Vervoersbewijs Dierlijke Meststoffen, ten behoeve van Minas, worden strafrechtelijk gehandhaafd. Verder is bij afhandeling van de aangifte sprake van bestuurlijke afdoening bij het opleggen van een naheffing en eventuele boetes.

#### *MAO*

MAO wordt bestuursrechtelijk gehandhaafd (op basis van de Awb). Bestuursrechtelijke handhaving is relatief nieuw en vooral bedoeld om de overtreder op te voeden en bij te sturen tijdens de opeenvolgende processtappen. Herstelmogelijkheden van afwijkingen zijn mogelijk door de overtreder alvorens tot vervolging wordt overgegaan. Deze vorm van regelgeving gebiedt een aantal zorgvuldigheidstappen met controlemomenten die een lange looptijd met zich mee kan brengen.

#### *Rechten*

Het Rechtenstelsel is vooral strafrechtelijk gehandhaafd. Tot nu toe is slechts in één geval sprake van bestuursrechtelijke handhaving.

#### *Inleiding*

In dit rapport is de definitie van handhaving gevolgd zoals gehanteerd door het Expertisecentrum Rechtshandhaving bij de Evaluatie van de Meststoffenwet 2002 (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002). Onder handhaving wordt verstaan de activiteiten (in opdracht) van de overheid die erop gericht zijn de naleving van de regelgeving door de doelgroep te bevorderen. In principe geldt dit ook voor activiteiten waarmee wordt getracht overtredingen te voorkomen zoals voorlichting. Omgevingsfactoren, het tijdsbeeld of de cultuur, die van invloed zijn op het nalevinggedrag van de agrariërs, vallen niet onder handhaving (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002).

In dit onderzoek is ervan uitgegaan dat activiteiten die door BHF worden uitgevoerd vallen onder uitvoering en activiteiten die door de AID worden uitgevoerd vallen onder handhaving. Echter in de praktijk is de grens tussen beide organisaties en taakverdeling niet zo scherp te trekken. Ten behoeve van het onderzoek is ervoor gekozen de theoretische grens aan te houden. Dat betekent dat onder handhaving de taken vallen die behoren bij de AID, het OM en het ZM (rechter). Het gaat hierbij om repressieve handhavingactiviteiten, zoals controleren, detecteren en sanctioneren, om potentiële overtreders af te schrikken.

Voor handhaving is, aansluitend bij de Tafel van 11 (van Rheenen, 2002) een aantal criteria met bijbehorende indicatoren geformuleerd:

- spontane naleving;
- mate van controle;
- overtredingen;
- sancties;
- handhavingsinstrument.

Het eerste criterium is de mate van spontane naleving. Hierbij spelen acceptatie van de regels door agrariërs gezagsgetrouwheid van agrariërs en informele controle een rol.

Een ander criterium voor de handhaving is de mate van controle. Indicatoren hiervoor zijn het aantal informele meldingen bij de AID via de kliklijn. Het aantal controles, de kans op administratieve controle, de kans op fysieke controle, de detectiekans en de selectiviteit in de handhaving.

Verder spelen overtredingen een rol. Indicatoren voor overtredingen zijn het aantal overtredingen, het soort overtredingen dat wordt begaan en de overtredingskans die bestaat met betrekking tot bepaalde regelgeving.

Het vierde criterium heeft betrekking op de sancties die worden gebruikt ten behoeve van de handhaving. De sanctiekans, het aantal opgelegde sancties en de sanctie-ernst zijn indicatoren die worden gebruikt met betrekking tot dit criterium. Daarnaast speelt de tijd tussen overtredingen en sanctie een rol in de handhaving.

Een laatste criterium is het handhavinginstrument dat wordt gebruikt om te handhaven welke reeds in de eerdere paragrafen is besproken.

### *Algemeen*

Handhaving is in principe gericht op verbetering van gedrag nu en in de toekomst. Maar voor de huidige systemen is de toekomst hoogst onzeker wegens het tijdelijke karakter van de instrumenten dat de handhaving van de instrumenten niet vereenvoudigd.

### *Spontane naleving*

De spontane naleving geeft aan in hoeverre de doelgroep uit zichzelf de regels zal naleven of overtreden. Als de spontane naleving hoog is dan zijn er minder handhavingactiviteiten nodig (Van Rheenen, 2002).

Als een sterk punt van Minas wordt beschouwd dat er veelvuldig sprake is van 'tegengesteld belang'. Tegengesteld belang impliceert dat bij de aan- en afvoerposten van mineralen er altijd respectievelijk een leverende of afnemende partij is die ook Minas-plichtig is. De leverancier of afnemer zou zichzelf benadelen als hij mee zou werken aan een onder- of overschatting van de hoeveelheid mineralen (Otterloo en Van het Bolscher, 2002). Het veronderstelde tegengestelde belang tussen mestleveranciers en mestafnemers blijkt in de praktijk echter niet geheel aanwezig te zijn. Allereerst is het mogelijk dat er MAO-contracten worden afgesloten zoals het MAO-stelsel voorschrijft die in het lopende jaar niet uitgevoerd hoeven te worden volgens de normen van het Minas-stelsel. Daarnaast heeft de tussenkomst van intermediairs het tegengesteld belang verminderd. Een intermediair kan bovendien geen strafrechtelijke sanctie opgelegd krijgen door bijvoorbeeld gekort te worden op aantal dieren als blijkt dat er onvoldoende mestafzetruimte gecontracteerd is (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999-2000).

Gezien het feit er nog steeds transporten 'zwarte mest', i.e. dierlijke mest die op een andere wijze wordt afgeleverd dan via de vervoersbewijzen wordt verantwoord, geconstateerd door de AID, is er geen sterk tegengesteld belang dat de afvoer en aanvoer in balans houdt.



## Controles

De AID is belast met toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde. Bovendien is de AID belast met de opsporing van strafbare feiten (Expertisecentrum Rechtshandhaving, 2002). De AID voert momenteel zowel administratieve als fysieke controles uit.

BHF heeft de eerste controle op de aangiften van ondernemers. Hiervoor voeren zij onder andere kruiscontroles uit waarbij posten met elkaar vergeleken worden die met elkaar verband houden. Zo is het bijvoorbeeld mogelijk de hoeveelheid aangevoerd mengvoer te vergelijken met het aantal dieren (Otterloo en Van het Bolscher, 2002). BHF informeert de AID over de beoordeling van de aangiften en de AID informeert BHF over de resultaten van de handhavingsinspanningen. In de administratieve controle is een overlap in de werkzaamheden, echter afstemming tussen beide instanties vindt plaats.

De AID voert in het algemeen haar handhavingswerkzaamheden uit op basis van een plan van aanpak dat in samenwerking met de Directie Landbouw van LNV en het OM jaarlijks opgesteld wordt. Daarnaast zijn signalen uit de praktijk mede bepalend voor de daadwerkelijke inspanningen die verricht zullen worden. In het geval van bijzondere omstandigheden zoals crises als vogelpest en MKZ worden de prioriteiten van werkzaamheden aangepast. Bij de AID houden circa 100 van de 500 inspecteurs zich bezig met mestwetgeving. Controles ten aanzien van de mestwetgeving zijn in vergelijking met andere dossiers gecompliceerd vanwege het administratieve karakter.

Om de mineralenaangifte (Minas) voldoende te kunnen toetsen op juistheid, volledigheid en tijdigheid, zouden de controledichtheid en de pakkans voldoende op elkaar afgestemd moeten zijn. Een controledichtheid van één maal per zes jaar van de aangifteplichtige wordt noodzakelijk geacht om de bovenstaande doelstelling te kunnen realiseren (Burg, 1998). Deze controledichtheid wordt met betrekking tot Minas niet gehaald, mede aangezien er maar zeer weinig aselechte controles worden uitgevoerd. De AID kiest er echter voor om met de inzet van fysieke controles van dit relatief jonge Minas-stelsel zo efficiënt mogelijk om te gaan, waarbij circa 5% van de controles aselechte plaats, als nulmeting, en 95% naar aanleiding van analyse en selectie aan de hand van verschillende gegevensbronnen. Daarnaast voert de AID zowel deelcontroles als integrale controles waarbij op alle wetgeving gecontroleerd wordt, uit. Met betrekking tot de rechten wordt door de AID voornamelijk gecontroleerd op de naleving van het uitbreidingsverbod.

Tabel 4.47 Controles Meststoffen AID (exclusief Uitrijbepalingen)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Minas			25	1.721	2.531	3.500
MAO						600
Rechten (inclusief WHV)	365	500	321	96	101	.
Administratieve verplichtingen						
MSW en WHV	.	3.350	4.420	2.091	3.900	2.140

Tabel 4.47 Vervolg

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Overig	3.800	539	112	166	0	2.110
Totaal	4.165	4.389	4.878	4.074	6.532	8.350

Bron: AID

BHF voert ten behoeve van de handhaving sinds aangiftejaar 2002 ook (administratieve) controles uit op de Minas-aangiften. Er worden 5.000 dossiers aselekt gecontroleerd, 5.000 via dwarsverbanden en 6.000 grote afwijkers. Deze laatste groep wordt geselecteerd door de registraties van BHF te vergelijken met die van de agrariërs. Er wordt door de AID niet gecontroleerd op daadwerkelijke aanwending van mest.

Voor controle van meststromen door BHF is de administratieve controle gericht op de volledigheid van de mestafleverbewijzen/VDM's (vervoersbewijs Dierlijke Mest). En worden geautomatiseerde controles uitgevoerd op voorraden in voorraadsilo's. Ten behoeve van MAO heeft BHF 36.000 MAO's gecontroleerd in 2003. In 6.000 van de 36.000 gevallen werd een fout in de opgave van de MAO geconstateerd. Met betrekking tot de rechten voert BHF geen kruiscontroles uit.

De controledichtheid is het aantal controles ten opzichte van het aantal betrokken mestnummers van de te controleren regeling. Over de periode 1998-2002 is de fysieke controledichtheid door de AID voor rechten, MAO en Minas respectievelijk 0,7%, 1,2% en 5,6% geweest. Voor het MAO-jaar 2002 heeft BHF alle Minas-aangiften en MAO's gecontroleerd. De administratieve controledichtheid is hier dus 100%. Bij rechten worden alleen de uitbreidingen administratief gecontroleerd door Bureau Heffingen. Met het uitgangspunt dat de basisregistratie kloppend is, is hier wederom sprake van een administratieve controledichtheid van 100%.

Verder spelen ook informele meldingen bij de kliklijn door niet-overheidsinstanties een rol bij de controles die plaatsvinden. Echter, hier komen geen meldingen binnen over overtredingen met betrekking tot Minas, MAO en rechten, wel over het uitrijden van mest dat behoort tot de Wet Bodembescherming, dat wel zichtbaar is en waarvan overtredingen te constateren is voor de omgeving.

### *Overtreding*

Allereerst gaan we na welke soort overtredingen er worden begaan met betrekking tot de verschillende instrumenten en om welke aantallen het hierbij gaat. De overtredingen betreffen een combinatie van waarschuwingen, bestuursrechterlijke overtredingen en processen-verbaal. Geconstateerde Minas-overtredingen hebben veelal betrekking op de verschillende aangifteposten. Dit betreft vaak bedrijven die een groot milieurisico opleveren. Maar ook zijn er inconsistenties waargenomen bij mestmonsters (UI's en Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000-2001). De monsterprocedures zijn momenteel niet fraudebestendig waardoor niet aan te geven is of de waargenomen inconsistenties overtredingen zijn of afwijkingen.

Met betrekking tot MAO hebben bedrijven vaak onvoldoende mestplaatsingsruimte vastgelegd, of de MAO onvolledig ingevuld. Opvallend is dat het percentage overtredingen voor alle overtredingen hoger is in 2003 dan in 2002. In 2002 is voor de controle gebruikgemaakt van de grondregistratie op het MAO formulier. In 2003 is gebruikgemaakt van de registratie van DBR.

Tabel 4.48 Geconstateerde overtredingen door BHF mbt MAO's

	2002		Totaal MAO's	2003		Totaal MAO's
	Overtreding abs	%		Overtreding abs	%	
Onvoldoende MAO's voorafgaand aan een jaar	3.800	9,84	38.600	10.000	32,26	31.000
Onvoldoende aanvullende MAO's (eind van het jaar)	2.000	4,44	45.000	3.000	7,50	40.000
Onvolledige (teruggestuurde) MAO's	3.000	6,67	45.000	3.370	8,43	40.000
MAO's naar beneden bijgesteld	1.157	2,57	45.000	2.469	6,17	40.000

Bron: BHF.

Uiteindelijk zijn alle overtredingen hersteld. Soms leggen agrariërs om principiële redenen te weinig mestplaatsingsruimte vast. En soms hebben agrariërs gewoonweg niet genoeg geld om MAO's af te sluiten. Daarnaast gebeurt het dat bedrijven hun grondmutaties bij DBR niet tijdig doorgeven.

Verder heeft BHF een controlepilot gehouden onder vijftien TME's. Van de vijftien werden twee dossiers akkoord bevonden, met betrekking tot drie dossiers loopt er momenteel nog een onderzoek bij de AID en de rest hebben overtredingen begaan. Hierbij gaat het om overtredingen met betrekking tot artikel 6 (de afvoer van mest van bedrijven), artikel 17 (vaststellen van de hoeveelheid (organische) mest), artikel 18 (normoverschrijding van toediening stikstof en fosfaat aan gewassen), artikel 19 (overschrijden van de verliesnormen), artikel 21 (voldoen van heffingen), artikel 58ae (onvoldoende erkenningen bij afsluiten MAO) en artikel 58al (overschrijden maximaal afgesloten in MAO door intermediair).

De laatste tijd speelt er een aantal constructiezaken met betrekking tot rechten. Dit betreft voornamelijk varkenshouders in Zeeland die varkens houden op basis van rechten van akkerbouwers. Hierbij gaat het volgens de registratie van BHF in Zeeland om 43 bedrijven die in 2000 geen rechten bezaten, maar wel varkens hielden. Het betreft 318.400 kg forfaitair fosfaat.

Een kleine 80% van de varkensbedrijven en 87% van de pluimveebedrijven blijkt in de onderzochte jaren binnen het aanwezige quotum te produceren. Wordt daarbij ook een kleine overschrijding van maximaal 5 procentpunten meegenomen dan produceert 91% van de varkensbedrijven en 93% van de pluimveebedrijven binnen hun quotum. Derhalve is sprake van een grote mate van naleving.

Tabel 4.49 Overtredingen geconstateerd door de AID als % van het aantal controles

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Minas		.	.	26%	25%	39%
MAO						21%
Rechten (inclusief WHV)	12%	28%	28%	56%	51%	.
Administratieve verplichtingen						
MSW en WHV	.	12%	11%	16%	8%	13%
Overig	60%	31%	28%	60%	-	19%
Totaal	55%	16%	12%	13%	15%	26%

Bron: AID.

Aan de overtredingskans is in het verleden door de AID aandacht besteed door het ontwikkelen van daderprofielen. Momenteel worden deze niet meer door de AID ontwikkeld, aangezien deze methode niet passend is op de verscheidenheid en dynamiek in de sector. Redenen hiervoor zijn dat de doelgroep te divers is en de jaarlijks wisselende situatie door onder andere dierziekten en ontwikkelingen op de wereldmarkt. Ook zijn de risico's voor overtreding per sector en per instrument anders. Bovendien is er geen nulmeting mogelijk, doordat de regelgeving constant aan veranderingen onderhevig is. Wel dient te worden opgemerkt dat de fraudedruk en daarmee de overtredingskans toeneemt bij een verslechterende economische situatie in de primaire agrarische sector (UI's). Hiervan is momenteel sprake met de dalende inkomsten van agrariërs vooral in de intensieve veehouderij (Bont en van der Knijff, 2003). De overtredingskans is voor rechten en MAO niet goed vast te stellen omdat de controles selectief zijn geweest. De detectiekans wordt door de AID hoog ingeschat omdat bij fysieke controles alle bedrijfsinformatie in onderlinge samenhang wordt beoordeeld. Daar staat tegenover dat bij Minas bewijzen moeilijk te verkrijgen zijn omdat het gaat om controles achteraf.

In alle jaren is door de AID extra aandacht besteed aan intermediairs in verband met mesttransporten. Omdat het aantal intermediairs relatief klein is en de meeste mesttransporten door intermediairs worden uitgevoerd kunnen overtredingen van intermediairs grote gevolgen hebben. Bij door de AID uitgevoerde selecte controles op mesttransporten door intermediairs werd zowel in 2000 als in 2003 een overtredingspercentage van circa 50% geconstateerd. In 2000 ging het om 85 controles waarbij 30 processen-verbaal werden opgesteld. Er bestaat bij de AID geen inzicht in de omvang van de geconstateerde gevallen van zogenaamde 'zwarte mest' mesttransporten. Bij de opsporing van strafbare feiten is het van belang om de ernst van de overtreding inzichtelijk te maken. Dit vereist echter over het algemeen geen boekhoudkundig overzicht van het begane milieudelict.

### Sancties

Indien een instrument bestuursrechterlijk gehandhaafd wordt, kunnen geconstateerde overtredingen door BHF afgedaan worden door middel van een bestuursrechterlijke afdoening. Voor Minas geldt sinds 1 januari 2003 de ATV-richtlijn (College van Procureurs - Gene-

raal, 2003) die aangeeft dat BHF fiscale sancties zoals naheffingen, verzuim- en vergrijpboetes kan opleggen. Tot op heden heeft BHF nog geen vergrijpboeten opgelegd. Aan het selectieoverleg tussen de fraudecoördinator van BHF en de AID zijn recentelijk enkele gevallen voorgelegd.

De heffingsystematiek van Minas wordt verder strafrechterlijk gehandhaafd (onder anderen valsheid in geschrifte). Administratieve voorwaarden voor Minas worden strafrechterlijk gehandhaafd. Het rechtenstelsel wordt strafrechterlijk gehandhaafd. Ook bestuursrechterlijke handhaving is in principe mogelijk. Met betrekking tot de varkensrechten kan sinds enkele jaren door de Minister een dagquotum worden opgelegd, waarna BHF een lod (last onder dwangsom) kan opleggen bij overtreding van dit dagplafond. De Minister heeft tot op heden slechts één dagplafond opgelegd in het kader van het rechtenstelsel. Er is nog geen lod opgelegd omdat de procedure nog loopt.

Bestuursrechterlijke handhaving vindt ook plaats met betrekking tot het dagplafond van MAO. Ook erkenningen van TME's worden bestuurlijk gehandhaafd. Het niet melden van mutaties aan DBR is alleen een overtreding als hiermee het dagplafond, of het jaarplafond van MAO in het geding is.

Tot op dit moment zijn er nog geen strafzaken geweest met betrekking tot de Minas-aangiften. Ook met betrekking tot MAO zijn er tot op heden nog geen strafzaken bij het OM terechtgekomen. Gezien de grote hoeveelheid geconstateerde fouten in de registraties en de aanpassingen c.q. correcties van de stelsels is dat wellicht op zijn plaats. De afgelopen jaren is daarnaast door de AID prioriteit gegeven aan crises als de vogelpest en MKZ-crisis. Overtredingen worden normaliter ofwel door de AID afgehandeld, of zij worden voorgelegd aan het OM. Dit gebeurt enkel in zaken die relatief omvangrijk zijn. De AID kan ofwel een waarschuwing geven, of wel zorgen dat de zaak bestuursrechterlijk wordt afgehandeld. Ook kan proces verbaal worden opgemaakt. Dan heeft het OM de mogelijkheid de zaak af te doen met een transactie, of niet tot vervolging over te gaan, of de zaak voor te leggen aan de rechter. De zaken die bij het OM terechtkomen, betreffen onder andere mestproductie zonder Dierrechten, overproductie, valse contracten met betrekking tot houderschap/verzorging van dieren of het niet of te laat nakomen van administratieve verplichtingen voor de Meststoffenwet (vooral Minas) of WHV.

Tabel 4.50 Procesverbaal opgemaakt door de AID

	1997	1998	1999	2000	2001 a)	2002 a)
Minas			0	4	-	-
MAO						-
Rechten (inclusief WHV)	27	90	59	42	-	-
Administratieve verplichtingen						
MSW en WHV		138	159	178	-	-
Overig	2.136	161	29	99	-	-
Totaal	2.163	389	247	323	-	-

a) Geen informatie beschikbaar.

Bron: AID.

Tabel 4.51 Instroom feiten en zaken bij het OM

2000 Feiten	Zaken	2001 Feiten	Zaken	2002 Feiten	Zaken	2003 t/m oktober Feiten	Zaken
38	30	33	22	56	48	94	89

Bron: OM.

Tabel 4.52 Beslissingen van het OM op feit- en zaakniveau, per jaar waarin de beslissing werd genomen

OM-beslissing	2000 Feiten	Zaken	2001 Feiten	Zaken	2002 Feiten	Zaken	2003 t/m oktober Feiten	Zaken
Dagvaarden	35	26	30	14	18	17	30	22
Sepot onvoorwaardelijk	9	9	3	3	4	4	26	26
Transactie	10	10	4	4	11	11	18	17
Sepot voorwaardelijk	2	1	1	1			1	1
Totaal	56	46	38	22	33	32	75	66

Bron: OM.

Tabel 4.53 Beslissingen van het ZM (de rechter) op feit- en zaakniveau, per jaar waarin de beslissing werd genomen

ZM-beslissing	2000 Feiten	Zaken	2001 Feiten	Zaken	2002 Feiten	Zaken	2003 t/m oktober Feiten	Zaken
Geldboete onvoorwaardelijk	18	16	18	11	10	6	24	15
Geldboete voorwaardelijk			1	1	2	2	2	1
OM niet ontvankelijk	7	4	3	3	7	6		
Ontslag van rechtsvervolging							1	1
Schuldig zonder straf	2	2	1	1				
Taakstraf	2	1						
Vrijspraak	2	2	4	4			2	2
voorwaardelijke vrijheidsstraf					1	1		
Totaal	31	25	27	20	20	15	29	19

Bron: OM.

In de jaren 1998-2000 werd voor Minas en Rechten voor respectievelijk 30-50% en 60-70% van de overtredingen een proces-verbaal opgemaakt. Het kleinere percentage processen-verbaal bij Minas heeft als oorzaak dat Minas-overtredingen vooral fiscaal worden afgehandeld. Van het totaal aantal overtredingen dat de AID in 2002 waarnam met betrekking tot de mestwetgeving, exclusief het uitrijverbod, namelijk 2.160, is niet bekend hoe

vaak proces-verbaal is opgemaakt. Over de periode na 2000 is bij de AID namelijk geen informatie over de aantallen processen-verbaal beschikbaar.

De overtredingen die worden vastgesteld ten aanzien van de Minas-aangiften worden gerapporteerd aan Bureau Heffingen, die dan een naheffingsaanslag oplegt. In 2002 zijn er 48 zaken die betrekking hadden op 56 feiten aan het OM voorgelegd. Dit betreft voornamelijk de wat grotere zaken en de zaken begaan door (hardnekkige) recidivisten. In bovenstaande tabel staat opgenomen hoeveel zaken behandeld zijn en en feiten gedagvaard. Er zijn twee verklaringen voor het verschil tussen het aantal processen-verbaal en het aantal zaken dat volgens het OM binnenkomt: verschillen in definitie en onvolledigheid van de registratiesystemen. De AID geeft iedere verdachte een proces-verbaal terwijl een zaak bij het OM op meerdere verdachten betrekking kan hebben. Rekening houdend met deze laatste verklaring is het aantal zaken dat door het OM gerapporteerd wordt een factor 2 lager dan wat AID rapporteert. De werkelijke sanctiekans is dan ook klein voor alle drie de instrumenten, mede doordat de prioriteit bij het OM en het ZM niet in eerste instantie bij milieuzaken ligt. Daarnaast is er een grote wachtlijst bij de strafrechter.

De sanctiekans met betrekking tot fraude bij export van mest bij MAO is klein. Reden hiervoor is dat bewijzen over de mestplaatsingsruimte in andere landen slecht in beeld gebracht kunnen worden (UI's). Verder speelt de afhandelingstermijn van zaken een rol bij de handhaving. Bestuursrechterlijke handhaving werkt niet sneller maar BHF kan meer zelf doen. Bestuursrechterlijke handhaving gaat uit van educatie en bijsturen tijdens de opeenvolgende processtappen. Bestuursrechterlijke handhaving is echter relatief nieuw. Bij strafrechterlijke handhaving kan dit wel twee tot drie jaar duren (na afloop van een jaar wordt de boekhouding gecontroleerd en de overtreding vastgesteld). Vervolgens wordt een proces-verbaal opgemaakt en deze wordt ingezonden naar het OM. En dan kan een rechtszitting, hoger beroep en cassatie volgen. Maar de termijn waarop zaken worden afgehandeld heeft ook te maken met de administratieachterstanden die BHF vooral in het verleden had (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 2000-2001).

## 5. Uitvoeringslasten en doelmatigheid van de uitvoering

In dit hoofdstuk worden allereerst de uitvoerings- en handhavingslasten van de overheid bekeken. Vervolgens wordt de doelmatigheid weergegeven van de drie instrumenten van de Meststoffenwet. Zoals uit de weergave van de resultaten zal blijken, is het niet altijd mogelijk geweest om kosten te splitsen en toe te delen aan een bepaalde kostenpost of aan bepaald beleidsinstrument. Waar mogelijk wordt dat wel gedaan.

Beantwoording van de volgende onderzoeksvragen is terug te vinden in dit hoofdstuk.

	ALGEMENE VRAGEN INSTRUMENTARIUM EN DE WERKING DAARVAN
1	Doelmatigheid beleid en bedrijfsvoering en de inzet programmamiddelen. Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet
1b	Kosten uitvoering instrumenten?
1c	Kosten handhaafbaarheid instrumenten?
	VRAGEN INSTRUMENT PRODUCTIERECHTEN
4	Zijn de stelsels van productierechten doelmatig?
4a	Wat zijn de uitvoeringskosten voor de overheid van deze stelsels? Waardoor worden deze veroorzaakt?
	VRAGEN INSTRUMENT MAO
4c	Wat zijn de uitvoeringskosten van de overheid (apparaatskosten) m.b.t. de perceelsregistratie?
6b	Heeft de introductie van het genoemde erkenningensysteem consequenties gehad voor de uitvoeringslasten van de overheid?
	VRAGEN INSTRUMENT MINAS
3c	Wat zijn de totale apparaatsmiddelen (uitgesplitst) die zijn ingezet om de mineralenboekhoudingen te verwerken en te controleren en de heffingen te innen? Waardoor worden deze veroorzaakt?
4b	Wat waren de uitvoeringskosten voor het verfijnde spoor? En voor het forfaitaire spoor?

*Figuur 5.1 Onderzoeksvragen*

Allereerst volgt een uitvoerige beantwoording van bovenstaande onderzoeksvragen. Daarna worden de resultaten van het onderzoek in detail gepresenteerd.

### 5.1 Beantwoording onderzoeksvragen

#### *Doelmatigheid van de uitvoering*

Om de gerealiseerde kosten te kunnen vergelijken met de begrote kosten, is geprobeerd de begroting voorafgaand aan de invoering van de wetgeving te achterhalen. Niet voor alle instrumenten was dit mogelijk. Voor MAO zijn de begrootte kosten echter wel bekend (Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999-2000).



Tabel 5.1 Kosten uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet (AID, DBR en BHF) (miljoen €)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (raming)
Minas	7,2	10,8	20,7	33,4	36,0	30,9
MAO			0,9	7,2	7,2	8,2
DBR					25,7	16,7
Rechten (inclusief WHV)	6,0	11,9	12,9	11,4	8,6	6,5
Overig	5,6	5,8	6,9	10,3	8,4	7,5
Totaal	18,8	28,5	41,3	62,3	85,9	69,8

#### *Doelmatigheid uitvoering Minas*

Kosten voor Minas betreffen vooral de BHF kosten voor controle en registratie van de aangifteformulieren. De toename van de kosten hangt direct samen met de toename in het aantal aangifteformulieren (2000 en 2001) en met het afhandelen van achterstanden sinds 2001. De registratie en controle van mestafleverbewijzen was circa € 3 miljoen per jaar. In 2002 was dit ongeveer het dubbele. De kosten voor Minas zijn sinds 1998 geleidelijk opgelopen tot circa 36 miljoen € in 2002. Raming voor 2003 iets lager dan de uitgaven in 2002.

#### *Doelmatigheid uitvoering MAO*

De gerealiseerde kosten voor MAO bedragen circa 7 miljoen € per jaar. De kosten voor MAO in 2001 en 2002 hebben betrekking op voorbereiding en implementatie van het nieuwe systeem. Het grootste deel van de kosten is voor registratie. Reden voor de lagere gerealiseerde kosten voor MAO in vergelijking tot de begrootte kosten is dat er minder MAO's zijn binnengekomen dan ingeschat was. Daarnaast is er door de AID in 2002 nauwelijks gecontroleerd op MAO, door de vogelpest.

De gerealiseerde kosten voor de Basisregistratie Percelen (BRP) zijn veel hoger gebleken (tabel 5.2) dan ingeschat in de Memorie van Toelichting bij het stelsel van MAO.

Tabel 5.2 Begrootte kosten MAO en BRP in miljoenen €

	Eenmalig	Structureel
BHF	3,18	7,59 (vanaf 2001)
AID	0,00	5,45 (vanaf 2002)
OM en ZM	0,00	9,09 (vanaf onbekend)
DBR	9,09	4,32 (vanaf 2002)

Bron: Tweede Kamer der Staten-Generaal, 1999-2000.

#### *Doelmatigheid uitvoering Rechten*

Kosten voor rechtenstelsel waren het hoogst in 2000. In 2003 waren de geschatte kosten voor rechten € 6 à € 7 miljoen. De verwachting is dat de kosten verder zullen dalen door de

ontwikkeling van een simpeler ICT-systeem. Registratie van grondmutaties gebeurt vanaf 1 januari 2004 door DBR en zal naar verwachting op termijn ook voor kostenreductie zorgen. De kosten zijn het grootste (vanwege het grotere aantal dan de Dierrechten) voor de registratie van (grondgebonden) mestproductierechten (circa 50-60% van de totale kosten voor rechten).

### *Kosten per UI*

De uitvoerings- en handhavingskosten zijn per UI in onderstaande tabel samengevat. Voor het OM en ZM kan niet worden nagegaan hoe de kostenrealisatie zich verhoudt tot het aantal afgewerkte zaken. Het 'mesthandavingsbudget' maakt integraal onderdeel uit van het budget van de OM-onderdelen.

*Tabel 5.3 Kosten uitvoering en handhaving van de Meststoffenwet per UI (miljoen €)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (raming)
BHF (incl. Loket)	13,3	21,6	32,8	52,0	50,8	41,5
AID	5,9	7,1	8,9	10,8	10,0	12,2
DBR					25,7	16,7

Bron: UI's, Begroting LNV, 2003-2004.

### *Noodzakelijke uitvoeringsactiviteiten*

Op basis van de ervaring opgedaan met de huidige wetssystematiek kunnen we concluderen dat het noodzakelijk is om in ieder geval het aantal dieren, de meststromen en de beschikbare grond in beeld te brengen. Op dit moment wordt dit niet op een efficiënte wijze gedaan, omdat ten behoeve van verschillende instrumenten, deze gegevens meerdere malen en op verschillende momenten dienen te worden opgegeven door de boeren.

- registratie meststromen:  
Meststromen worden geregistreerd voor Minas. In veel gevallen zijn deze mesttransporten vooraf via een mestafzetovereenkomst (MAO) vastgelegd. Het is van belang om de meststromen beter te controleren om 'zwarte mest' zoveel mogelijk te voorkomen (dus niet enkel administratieve controles). Het van te voren opgeven van transporten is een mogelijke optie om de controle te kunnen verbeteren middels steekproefgewijs controles te kunnen uitvoeren.
- registratie grond:  
Tot 1 januari 2004 moest de oppervlakte grond opgegeven worden voor Minas, MAO, Rechten en DBR. Vanaf die datum wordt de registratie van grond op de MAO en de grondregistratie voor grondgebonden rechten gedaan door DBR.
- registratie dieren en/of mestproductie:  
Dieren en/of hun mestproductie moeten worden opgegeven in Minas (dieren) en MAO (forfaitaire N-productie). Voor controle van MAO en rechten wordt het aantal dieren uit Minas gebruikt. Omdat deze registratie 1 tot 2 jaar achterloopt, zijn de con-

tremogelijkheden beperkt. Daarnaast worden dieren opgegeven voor de Landbouwtelling en voor de Identificatie en Registratie Regeling. Het is dan ook de bedoeling van overheidsinstellingen om uit efficiencyoverwegingen voor dieren net als voor de grond in de BRP een centraal systeem voor dierregistratie op te zetten en dergelijke registraties breder te gebruiken.

De uitvoering en de administratieve lasten zouden verder bijvoorbeeld kunnen worden vereenvoudigd door:

- het terugdringen van mutatiemomenten;
- het verder verminderen van formulieren voor dezelfde opgaven;
- het bevriezen van registratiesystemen zodat de balans kan worden opgemaakt, met de mogelijkheid jaren met elkaar te verrekenen (conform inkomstenbelasting-stelsel).

### *Doelmatigheid van de uitvoering van de Meststoffenwet*

#### *1. Doelmatigheid beleid en bedrijfsvoering en de inzet programmamiddelen. Wat zijn ten algemene de voor- en nadelen van de instrumenten Minas (globaal), productierechten en MAO uit de Meststoffenwet*

De doelmatigheidsvraag van de uitvoering wordt beantwoord door te kijken naar de beoogde effecten die behaald zijn met de instrumenten en de (efficiënte) wijze waarop dit uitgevoerd is. Allereerst worden de beoogde doelstellingen weergegeven. Met een bespreking van de doelmatigheid van de drie instrumenten van de Meststoffenwet wordt deze paragraaf afgesloten.

#### *Doelmatigheid van uitvoering van de drie instrumenten*

Het hoofdinstrument Minas kent een andere doelstelling dan de ondersteunende instrumenten MAO en Rechten. Deze dienen derhalve niet met elkaar vergeleken te worden. Wel kan een vergelijking worden gemaakt tussen MAO en Rechten aangezien ze een zelfde doel nastreven, namelijk beheersing van de mestproductie.

#### *Minas*

Het Minas-stelsel heeft sterk bijgedragen tot het verlagen van de mineralenverliezen, vooral wat betreft de verlaging van de N-verliezen. De intensieve veehouderij heeft vooral bij de start, de vastgestelde verliesnormen slechts gedeeltelijk kunnen realiseren, veelal door overmachtsituaties.

Het feit dat kunstmestfosfaat niet onder Minas valt, heeft er eveneens toe bijgedragen dat waar de evenwichtsbemesting op papier is bereikt, het beoogde milieu-effect in de werkelijkheid door de aanwending van kunstmest wordt belemmerd.

In de uitvoering van het Minas-stelsel is gebleken dat het Minas-stelsel met de vele wijzigingen in systematiek en naamstelling redelijk complex was om uit te voeren en te controleren.

Een doelstelling die wel gehaald is, betreft de kennisverrijking van de ondernemers en de overheid ten aanzien van het mineralenmanagement in de agrarische sector. Deze

opgedane kennis kan ook benut worden bij de totstandkoming en uitvoering van een stelsel op basis van gebruiksnormen.

Mede door de vele wijzigingen in de systematiek en de normstelling waren er ook hoge uitvoeringskosten voor Minas om het stelsel in te voeren, uit te voeren, te controleren en te corrigeren waar is gebleken dat veronderstellingen niet overeenkwamen met de werkelijkheid. Vanaf 1998 heeft het Minas-stelsel in de uitvoering tot en met het jaar 2002 een bedrag ad. euro 108,1 miljoen gekost (en naar schatting tot en met 2003 een bedrag ad. € 139 miljoen). De geïnde heffingen zijn weliswaar baten, maar worden buiten beschouwing gelaten omdat BHF verwacht dat een merendeel terugbetaald moet worden.

Een sterke verlaging van fosfaat en stikstof heeft plaatsgevonden en leereffecten zijn behaald, waarbij evenwichtsbemesting voor een groot deel is bereikt. Daarbij is de uitvoering als redelijk complex ervaren om het stelsel werkelijk goed te laten functioneren. Hierbij staat tegenover dat de uitvoeringsinstanties een groot aanpassingsvermogen hebben laten zien en kan de uitvoering doelmatig worden beschouwd met de kanttekening dat de vele aanpassingen gedurende het stelsel misschien niet nodig was geweest door een meer voorzichtigere benadering, bijvoorbeeld door niet meteen het eerst geldende jaar een heffing op te leggen, maar de eerste jaren te gebruiken om de methode en de effecten te laten uitkristalliseren.

#### *MAO*

Het MAO-stelsel heeft haar doelstellingen niet bereikt. Uit onderzoek is gebleken dat er geen beperkende werking uit is gegaan vanwege ruim voldoende afzetmogelijkheden voor dierlijke mest in Nederland. Het heeft de mestproductie niet beheerst.

Daarnaast is ervaren door de ondernemers dat dit administratieve stelsel geen binding heeft met de werkelijke meststromen. De fraudedruk is wat dat betreft zeker niet afgenomen en heeft de handhavingsinspanningen onder druk gezet.

In de uitvoering is het MAO-stelsel efficiënt gebleken. Mede dankzij de rol van tussenhandelaren is de werkdruk met betrekking tot het MAO-stelsel bij BHF afgenomen. De administratieve controles hebben nog wel problemen gekend vanwege opstartproblemen inzake de registratie van percelen. Na het terugdringen van de administratieve lasten zou het MAO-stelsel eenvoudig uit te voeren moeten zijn waarbij een oplossing moet worden gezocht voor de fysieke controles die momenteel wegens het ontbreken van een dagplafond geen nut hebben.

De werkzaamheden van DBR met betrekking tot de perceelsregistratie niet meegerekend, heeft het MAO-stelsel in de uitvoering de overheid in 2002 een bedrag ad. € 15,3 miljoen gekost en naar schatting tot en met 2003 een bedrag ad. € 38,3 miljoen. De uitvoering van het MAO-stelsel is minder duur uitgevallen dan verwacht. Wat dat betreft is de uitvoering doelmatig geweest met de kanttekening dat fysieke controles nagenoeg niet mogelijk zijn. Hierbij dient wel vermeld te worden dat het een zeer jong stelsel betreft dat niet de kans heeft gehad zich te bewijzen.

Wat betreft de besteding van 42,2 miljoen euro in 2002 en geraamd 42,4 miljoen euro in 2003 ten behoeve van de perceelsregistratie is deze allereerst niet efficiënt besteed vanwege de onverwachte opstartproblemen met betrekking tot harmonisatie en integratie van data. Wanneer deze alleen ten behoeve van het MAO-stelsel zou zijn ingericht, zou de

doelmatigheid negatief zijn geweest. Echter de registratie van percelen kent meerdere doeleinden waarbij niet bekend is welk deel van de kosten aan MAO zijn toe te wijzen.

#### *Rechten*

Wat betreft de doelstellingen van rechten kan gesteld worden dat dit stelsel een sturende werking heeft gehad op de omvang van de mestproductie. Daarnaast geldt voor melkvee-houders dat het quotastelsel een sterkere sturingskracht heeft dan de mestproductierechten. Het Dierrechtensysteem biedt een absoluut plafond op nationaal niveau voor het geval dat de economische situatie verbetert en agrariërs weer willen uitbreiden. Op bedrijfsniveau kunnen Dierrechten gekocht en verkocht worden.

Daarnaast zorgt het huidige rechtenstelsel ervoor dat de mestproductie in de overschotgebieden niet meer groter wordt. Wat betreft de doelstelling dat de 'schone' gebieden 'schoon' moeten blijven, is deze gerealiseerd.

In de uitvoering voor rechten geldt dat de invoering met de nodige problemen (hardheidsgevallen) en kosten gepaard zijn gegaan. Echter het stelsel heeft de mogelijkheid gehad volwassen te worden en kent een relatief eenvoudige registratie en controle. Naar verwachting kunnen de kosten voor de aankomende jaren verder omlaag dankzij een efficiëntere uitvoering, tenzij de rechten afgekocht worden wanneer de wettelijke termijn van het rechtenstelsel afloopt.

Sinds 1998 zijn in de uitvoering door de overheid de kosten in 2002 opgelopen tot een bedrag ad. € 50,8 miljoen (inclusief WHV) en geraamd tot en met 2003 een bedrag ad. € 57,3 miljoen. Zowel de uitvoerbaarheid als de handhaafbaarheid is groot. Gezien het feit dat de kerndoelstelling met betrekking tot beheersing van de mestproductie wordt gehaald en dat de middelen na een moeilijke opstartfase efficiënt worden besteed, wordt de besteding van deze middelen doelmatig geacht in zoverre het de middelen voor Dierrechten betreft. Voor de beheersing van de mestproductie zijn de mestproductierechten niet van belang.

#### *MAO en Rechten*

Aangezien de kosten voor beide stelsels nagenoeg gelijk zijn, hierbij de perceelsregistratie buiten beschouwing latend en het rechtenstelsel in de praktijk een sterkere sturingskracht blijkt te hebben gehad met een hogere uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid dan het MAO-stelsel, wordt deze in de uitvoering doelmatiger verondersteld.

## **5.2 Resultaten onderzoek**

Bij het toedelen van de kosten wordt een scheiding gemaakt naar uitvoeringsinstanties (UI's). De kosten van de AID en het OM worden volledig aan de handhaving toegeschreven en die van BHF en DBR aan de uitvoering, terwijl in de praktijk enig overlap is geconstateerd wat betreft administratieve controles van aangiften en registraties. De kosten van het LNV-loket worden geheel aan de activiteit 'voorlichting' toebedeeld.

## *Uitvoeringskosten*

In het kader van het kabinetsbeleid 'Minder beleid, minder regels, minder uitvoering' is een doelstelling van 40% kostenreductie voor Bureau Heffingen geformuleerd. De kostenreductie van 40% (betreft het aantal fte op mestbeleid) voor de komende jaren lijkt echter lastig te realiseren nu er wederom grote wijzigingen in de wet- en regelgeving aankomen. Wijziging van regelgeving komen ten goede aan het draagvlak voor het stelsel, maar zijn in de uitvoering kostbaar en tijdrovend (met name bij wijziging met terugwerkende kracht).

De beoogde reductie is tot op heden voor circa 25% gerealiseerd door onder meer de uitstroom van tijdelijk personeel (mogelijk door de stabilisatie in de wetgeving) en een efficiëntere werkwijze.

De uitvoeringslasten van de UI's komen tot uitdrukking in de kosten van de uitvoering van wet- en regelgeving door BHF en DBR. De kosten van DBR worden geheel toegerekend aan MAO en wordt apart weergegeven gezien de registratie ook gebruikt zal gaan worden voor andere beleidsinstrumenten.

*Tabel 5.4 Gerealiseerde kosten BHF ten behoeve van de mestwetgeving (in miljoenen €)<sup>1</sup>*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003* <sup>2</sup>
Minas	5,8	9,1	16,9	29,4	33,2	27,8
w.o. MAB's	1,7	3,0	2,9	3,1	5,9	
MAO			0,9	7,2	6,7	6,2
w.o. erkenningen				1,3	0,7	
Rechten <sup>3</sup>	5,4	10,4	11,7	9,1	8,5	6,5
w.o. varkens (incl. WHV)	3,9	8,0	4,6	2,1	1,5	
w.o. pluimvee				1,8	0,6	
w.o. overige rechten				4,0	5,6	
Overig (incl. mestloket <sup>4</sup> )	2,1	2,1	3,3	6,3	2,4	1,0
Totaal	13,7	22,0	33,2	52,0	50,8	41,5

Bron: BHF.

## *Uitvoeringskosten apparaatsmiddelen*

Kosten voor Minas betreffen vooral de BHF-kosten voor controle en registratie van de aangifteformulieren. De toename van de kosten hangt direct samen met de toename in het aantal aangifteformulieren (2000 en 2001) en met het afhandelen van achterstanden sinds 2001. De registratie en controle van mestafleverbewijzen was circa 3 miljoen € per jaar. In

<sup>1</sup> De instrumentkosten zijn in 2002 en 2003 inclusief de kosten voor het LNV-loket.

<sup>2</sup> 2003: raming.

<sup>3</sup> Inclusief WHV.

<sup>4</sup> Het mestloket is de voorloper van het LNV-loket. In 2001 had de post 'overig' geheel betrekking op het mestloket. Mestloket was in 2001 onder anderen actief met voorlichting over de MKZ-crisis.

2002 was dit ongeveer het dubbele. De kosten voor Minas zijn vooral in 2001 en 2002 hoog geweest in verband met het wegwerken van de achterstanden met betrekking tot de aangiften. Door de invoering van de WHV in 1998 en de reacties daarop heeft Minas in haar eerste jaren niet altijd prioriteit gehad. In 2003 en 2004 wordt een daling van de kosten verwacht ten opzichte van 2001 en 2002 tot circa € 25 miljoen. Zie voor een toelichting omtrent laag aandeel van innen heffingen 'uitvoeringsbaten' waarin uitgelegd wordt waarom deze activiteit op een laag pitje staat.

#### *Uitvoeringskosten verfijnde spoor*

Uit de beschikbare financiële gegevens is niet te herleiden welk aandeel aan verfijnd en welk deel aan forfaitaire aangifte is besteed. Wel kan vermeld worden dat het merendeel (87,7% in 2000) van de ondernemers hiervoor gekozen heeft. Het verfijnde stelsel vraagt echter om meer administratie en registratie dan het forfaitaire stelsel waardoor in theorie gesteld kan worden dat (voor het jaar 2000) minimaal 87,7% van de kosten voor het verfijnde spoor zijn gemaakt.

#### *Uitvoeringskosten MAO's en MAB's*

De kosten van mestafleverbewijzen (MAB's) waren in de periode 1999-2001 rond de €3 miljoen en zijn in bijna verdubbeld naar €5,9 miljoen door een aanpassing in het stelsel naar meerpartijenbewijzen en de ontwikkeling van een nieuw systeem (AGR)

De kosten voor registratie van MAO's bij Bureau Heffingen zijn licht dalende sinds de invoering. De kosten van MAO in 2001 en 2002 werden voornamelijk veroorzaakt door de voorbereiding en de implementatie van MAO. In 2003 is circa € 1,5 miljoen uitgegeven aan voor de controle van tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs. Voor 2004 is €5 miljoen geraamd aan kosten.

#### *Uitvoeringskosten erkenningensysteem*

In principe zijn de werkelijke kosten lager dan verwacht door de lagere hoeveelheid MAO's die aangemeld werden en de rol van tussenhandelaar. Aan de ene kant zijn de lasten verhoogd vanwege de lasten met betrekking tot de erkenningen in 2001 en 2002 respectievelijk 1,3 en 0,7 miljoen euro. Aan de andere kant zijn door de rol van tussenhandelaren de uitvoeringslasten verlaagd. De begrote kosten zijn voor de uitvoering van het MAO-stelsel hoger dan de werkelijke lasten. Geconstateerd is dat het aantal afgesloten MAO's lager is dan verwacht. Bovendien hebben tussenhandelaren veel van de administratieve taken van de agrariërs overgenomen. Hierdoor heeft BHF minder contacten te onderhouden en wordt de registratie in kleinere hoeveelheden aangeleverd door tussenhandelaren die daar ervaren in zijn.

#### *Uitvoeringskosten rechtenstelsel*

Kosten voor rechtenstelsel waren het hoogst in 2000, vooral door de vele knelgevallen die ontstonden naar aanleiding van de conversie van varkensrechten. Conversie naar pluimveerechten vond plaats vanaf 1 januari 2001. Vergeleken met 2000 is het aantal fte dat werkt aan rechten in 2003 ondertussen met de helft afgenomen. In 2003 waren de geschatte kosten voor rechten € 6 à 7 miljoen. Voor 2004 is € 6 miljoen geraamd. De verwachting is dat de kosten verder zullen dalen door de ontwikkeling van een simpeler ICT-systeem. Re-

gistratie van grondmutaties gebeurt vanaf 1 januari 2004 door DBR en zal naar verwachting op termijn ook voor kostenreductie zorgen.

De kosten zijn het grootste (vanwege het grotere aantal dan de Dierrechten) voor de registratie van (grondgebonden) mestproductierechten (circa 50-60% van de totale kosten voor rechten).

Tabel 5.5 Ontvangsten Minas en rechten (in miljoenen €)<sup>1</sup>

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 <sup>2</sup>
Minas		15,2	15,9	13,3	7,7	
Leges rechten	0,4	0,6	0,8	0,6	0,3	0,5
Overige ontvangsten	0,1	0,3	2,5	2,2	4,4	2,6

Bron: BHF.

#### *Uitvoeringsbaten Minas*

De uitvoeringsbaten voor BHF zijn weergegeven in bovenstaande tabel.

De ontvangsten van Minas waren in 2002 en waarschijnlijk ook in 2003 duidelijk lager. Dit heeft te maken met de mogelijkheid in Minas van de saldooverrekening, waardoor de laatste jaren minder heffingen (ontvangen heffingen en niet opgelegde heffingen) worden ontvangen. Inmiddels is besloten om de saldooverrekeningsmogelijkheden te verruimen van 3 jaar naar 8 jaar. In de eerste jaren van Minas hadden boeren nog geen saldo opgebouwd. Verder zal de correctie op het Minas-gat voor varkenshouders met terugwerkende kracht nog verrekend moeten worden. Daarnaast is er een aantal vrijstellingsregelingen geweest, zoals de vrijstellingen waterschade, varkenspest en die van gestarte en uitgebreide bedrijven (vrijgestelde hoeveelheden in kg P<sub>2</sub>O<sub>5</sub> en N zijn opgenomen in tabel 5.6).<sup>3</sup>

Tabel 5.6 Vrijstellingen

Aangifte jaar	Starters		Varkenspest		Waterschade	
	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	N	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	N	P <sub>2</sub> O <sub>5</sub>	N
1998	205.797	438.324	9.593.529	17.620.187	116.478	293.856
1999	278.561	557.969	3.832.415	8.273.225		
2000	354.936	720.359				
2001	399.274	866.000				
2002	156.792	346.069				

Bron: BHF.

<sup>1</sup> De instrumentkosten per instrument zijn inclusief de kosten voor het LNV-loket.

<sup>2</sup> De opbrengsten van 2003 zijn nog niet bekend, daarom is uitgegaan van de opbrengsten volgens het jaarplan 2003.

<sup>3</sup> De overige 'vrijstellingen' zoals de Vrijstelling aan- en afvoer kippen en Verzoek om toepassing ruimere stikstofcorrecties, zijn aanpassingen van de normen en dus geen echte vrijstellingen en zijn daarom niet meegenomen.



### *Uitvoeringsbaten rechten*

Leges rechten zijn betaald aan BHF met een piek in het jaar 2000 toen ook de hoogste kosten werden gemaakt. De leges bedragen nog geen 7% van de gemaakte uitvoeringskosten.

### *Uitvoeringslasten perceelsregistratie (BPR) bij DBR*

Tabel 5.7 Kosten DBR

	2002	2003	2004*
Kosten MAO	25,7	16,7	12

Bron: DBR (2004).

De uitvoeringskosten voor de BRP zijn geheel toegedeeld aan de mestwetgeving (MAO) omdat al wel sprake is van gecombineerde verzameling van grondgegevens voor MAO en EU-subsidies maar nog niet van gecombineerde verwerking. Ongeveer 70% van de oppervlakte landbouwgrond is opgenomen in de BRP. In 2002 en 2003 waren de kosten respectievelijk € 25,7 miljoen en € 16,7 miljoen (DBR, 2004). De hogere kosten in 2002 kunnen worden toeerekend aan de opbouw van het automatiseringssysteem. De verwachting van DBR is dat de kosten voor de perceelsregistratie in 2004 verder zullen dalen tot circa € 12 miljoen. Voor de toekomst wordt verwacht dat een toenemend deel van de kosten kan worden toegerekend aan andere gebruikers van de BRP, zoals Europese subsidieregelingen, DLG, onderzoek (LEI), waterschappen en PD.

### *Handhavingskosten*

Tabel 5.8 Kosten handhaving van de Meststoffenwet (AID) in miljoen euro

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (raming)
Minas	1,4	1,8	3,8	4,1	2,8	3,1
MAO	-	-	-	-	0,5	2,0
Rechten (inclusief WHV)	0,6	1,4	1,2	2,3	0,1	0,0
Overig	3,4	3,7	3,6	3,9	6,0	6,5
Totaal	5,9	7,1	8,9	10,8	10,0	12,2

### *Handhavingskosten Minas*

Van de drie instrumenten zijn de kosten voor handhaving van Minas het hoogst. De kosten voor controle op administratieve verplichtingen voor Minas vallen grotendeels onder de post 'overig'. De hogere kosten in de post 'overig' vanaf 2002 zijn veroorzaakt door toege-

nomen opsporingsactiviteiten en door de inzet van personeel van de afdeling Meststoffen bij de MPA-affaire (2002) en de vogelpest (2003).

#### *Handhavingskosten MAO*

De handhavingskosten zijn voor 2002 en 2003 respectievelijk 0,5 en 2,0 miljoen euro. Vanwege de vogelpest heeft controle m.b.t het MAO-stelsel geen eerste prioriteit gekend.

#### *Handhavingskosten rechten*

De kosten voor rechten zijn laag vanaf 2001 omdat de controle op rechten vaak wordt meegenomen in de MAO-controles en/of omdat de controles worden gedaan in samenhang met andere fraudeonderzoeken. Dit is ook de verklaring voor het hoge overtredingspercentage (meer dan 50%) dat wordt gevonden (tabel 5.8).

#### *Voorlichtingskosten*

BHF besteedt de voorlichting uit aan het LNV-loket en koopt hiervoor de inzet van de genoemde communicatie-instrumenten inclusief advies en uitvoering in bij het LNV-loket. In tabel 5.9 zijn de kosten van het LNV-loket en zijn voorganger het mestloket weergegeven.

*Tabel 5.9 Kosten van het mestloket en van het LNV-loket (in miljoen €)<sup>1</sup>*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Mest/LNV-loket	2,1	2,1	3,3	6,3	1,6	1,0

Het onderstaande overzicht geeft inzicht in de kosten van het LNV-loket per instrument waaruit blijkt dat de voorlichtingskosten voor Minas hoogst zijn. Bij de introductie van een instrument zijn de kosten het hoogst en nemen af bij meer bekendheid en gewenning aan een instrument.

*Tabel 5.10 Telefoniekosten van het LNV-loket ingekocht door BHF (in miljoen €)*

Product	Minas	Rechten	Mao	Totaal
2002	0,9	0,2	0,5	1,6
2003	0,4	0,2	0,4	1

Bron: BHF.

<sup>1</sup> De kosten voor 2002 en 2003 betreffen uitsluitend de bijdrage van BHF aan het loket.

## Literatuur

Baarda, C., *Politieke besluiten en boerenbeslissingen. Het draagvlak van het Mestbeleid tot 2000*. Univeriteit van Groningen, Groningen, 1999.

Backbier, E en J. Van Erp, *Naleving en beleving van de Meststoffenwet, Een onderzoek onder agrarische ondernemers*. B&A Groep Beleidsonderzoek en -Advies bv, april 2002.

Baltussen, W.H.M., D.W. de Hoop en J. van Os, 'Economic instruments in agricultural policies to attain environmental goals'. In: *Proceedings of the VII European Congress of Agrocultural Economics, entitled: Transition to an integrated agricultural economy*. Stresa, Italië, September. pp: 6-10.

Bont, C.J.A.M., de en A. van der Knijff, *Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2003*. Rapport 1.03.05, LEI, Den Haag, 2003.

Burg, M.M., van de, 'Handhavingsaspecten van Minas'. In: *Agrarisch recht* (1998) 2.

CBS, *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003*. Voorburg/Heerlen, 2003.

CBS, *Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2004*. Voorburg/Heerlen, 2004.

CBS, *Landbouwtellingen 2000 en 2002*. Statline: [www.cbs.nl](http://www.cbs.nl), 2003.

College van Procureurs-Generaal, *Aanwijzing ATV-Minas op grond van hoofdstuk IV van de Meststoffenwet, Aanmeldings-, transactie en vervolgings (atv-) richtlijnen voor fiscale delicten van het Mineralenaangiftesysteem (Minas) 2003*.

COM, *European Governance: a White Paper*, nr. 428, Brussel, 25 juli 2001.

Cumela, *Notitie Mesttransporten: waar blijven de Mineralen*. Nijkerk, 2003.

Dijk, Van et al., *De steekproef voor het Bedrijven-Informatienet van het LEI*. Rapport 2.01.01, LEI, Den Haag, 2002.

EC-LNV, *Tussenbalans Mest-Afzet-Overeenkomsten*. EC-LNV, Ede, 2002.

Expertisecentrum Rechtshandhaving, *De organisatie van de handhaving van de Meststoffenwet, in het bijzonder het Mineralenaangiftesysteem (Minas), in 2000 en 2001, Deelrapport behorende bij de evaluatie van de uitvoering en de handhaving van de Meststoffenwet over de jaren 2000/2001*. April 2002.

Fischer, F. en J. Forester, *The argumentative turn in policy analysis and planning*, Duke University Press, Durham, 1993.

Geerling-Eiff, F.A., F.B. Hubeek en P.J. van Baalen, *Kennis en Gedrag: een Studie in het Kader van de Eindevaluatie Actieplan Nitraatprojecten*. LEI, Den Haag, april 2004.

Groot, W.T. de, 'Environmental Science Theory: Concepts and Methods in a One-world, Problem-oriented-paradigm', 1992. In: Nath, B., L. Hens, P. Compton en D. Devuyst (red.), *Environmental Management: Vol. 1 The Compartmental Approach*, VUB University Press, Brussel, 1993.

Habermas, J. (1981), *The Theory of Communicative Action, Vol. 1: Reason and the Rationalisation of Society*, vertaald door Thomas Mc Carthy, Beacon Press Boston, 1984.

Hoop, D.W. de et al., *Effecten van beleid op mineralenmanagement en economie in de landbouw: een deelstudie in het kader van Evaluatie Mestbeleid 2002*. Rapport 3.02.02, LEI, Den Haag, 2002.

Hoop D.W. en F.B. Hubeek (eds), *Covernotitie Ex post evaluatie van Minas, Dierrechten en MAO; ex ante evaluatie van Gebruiksnormenstelsel en MAO of Dierrechten*. LEI, Den Haag, 2004.

Keijzers, Boons en Van Daal, *Duurzaam ondernemen, Strategie van bedrijven*. Kluwer, 2002.

Koeleman et al., *Boeren in balans: praktijkgids voor een gezonde melkveehouderij*. Roodbont Uitgeverij, Zutphen (2003).

Ministerie LNV, *Afromingspercentage productierechten naar nul*. Persbericht 17 juni, MIN LNV, Den Haag, 2002.

Ministerie van EZ, VROM en Justitie, *Effectbeoordeling Voorgenomen Regelgeving*, juli 2003.

Ministerie van Justitie, *Rapportage inzake fraudegevoeligheid Minas*. Ref: 02-0051, 4 april 2002.

Ministerie van LNV, 2002, *Vermindering Administratieve lasten*. Jaarrapportage 2002.

Ministerie LNV, 'België: parlement versoepelt mestverwerkingsplicht'. In: *LBActualiteiten*, (2003) 37, 12 december 2003.

Ministerie LNV, 'Spanje: onvoldoende installaties voor mestverwerking'. In: *LBActualiteiten* (2004) 06, 13 februari 2004.

Ministerie LNV, 'Tweede Nota van Wijziging MW', 6 februari 2004.

NVM, *Agrarisch Onroerend goed: prijsdaling zet zich voort in 2003*. Persbericht 3 juli, NVM, Nieuwegein, 2003.

Ondersteijn, C.J.M., *Nutrient management strategies on Dutch dairy farms: an empirical analysis*. PhD-thesis, LUW, Wageningen, 2002.

Otterloo, R.W. en M. van het Bolscher, *Risicoanalyse Minas*. 5002/02.54041/P21, maart 2002.

Pigou, A.C., *The Economics of Welfare*. MacMillan, London, 1920.

Prinsen, H.M., A.H. Spriensma-Heringa en R.M.M. Vossen, Ministerie van Justitie en Expertisecentrum Rechtshandhaving, *Eindrapport Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet over de jaren 2000 en 2001*. April 2002.

Rheenen, van, Expertisecentrum rechtshandhaving, *De Tafel van Elf, een beknopte toets voor de handhaafbaarheid van regels*. Augustus 2002.

RIVM, *Minas en Milieu: Balans en Verkenning*. Rapport 718201005, RIVM, Bilthoven, 2002.

RIVM, *Nutriënten in bodem en grondwater: Kwaliteitsdoelstellingen en kwaliteit 1994-2000*. Rapport 718201004, RIVM, Bilthoven, 1999.

Schans, F.C. van der, E.A.P. van Well, A. Kool, C.W. Pougoor, R.P.H.E. Nolet en J. Dogterom (DLV Adviesgroep), *Op weg met mest - Mestafzetcontracten in de praktijk*. CLM, Utrecht, 2001.

Schans, J.W. van der, *Co-management and co-governance from a 'law and economics' perspective - re-embedding marine resource exploitation in society*. Management Report No. 38(13), EUR, Rotterdam, 1997.

Schans, J.W. van der, *Governance of marine resources: conceptual clarifications and two case studies: het beheer van mariene hulpbronnen*. Proefschrift. Eburon, Delft, 2001.

Schout, J.A., 'Zoeken naar een Europees bestuursmodel. De Commissie en Europese Governance'. In: *Bestuurwetenschappen*. (2002) 5, pp. 415-436.

Sorgdrager, W., *Lastige lasten, Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten voor de landbouwsector*. 2002.

Staalduinen et al., *Actualisering landelijk mestoverschot 2003*. Milieuplanbureau, series 18, LEI, Den Haag, 2002.

Staatscourant, 24 oktober 2001, nr. 206, P7.

Stal en Akker, *Meer vraag stuwt de prijs omhoog, Pluimveehouders zitten te springen om rechten*. 11 (2003) 22, Uitgeverij Agrio's Heerenberg, 2003.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, *Invoering mineralenafgifte-systeem*. Nr 2, 27825.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1999-2000, *Besluit van Wijziging van de Meststoffenwet in verband met een aanscherping van de normen van het stelsel van regulerende mineralenheffingen en de invoering van een stelsel van mestafzetovereenkomsten*. Nr 2, 27276.

Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2002-2003, *Jaarverslagen over het jaar 2002*. Nr 30, 28 880.

Vrolijk, H.C.J., 'Working procedures for the selection of farms in the FADN'. In: *Proceedings 9<sup>th</sup> Pacioli Workshop*. LEI, Den Haag, 2002.

Well, E.A.P. van, C.W. Rougoor, F.C. van der Schans, A. Kool, J. Dogterom en R.P.H.E. Nolet, CLM en DLV, *Op weg met mest, Mestafzetcontracten in de praktijk*. Mei 2001.

Wellmer, A. 'Konsens als telos der sprachlichen Kommunikation?' 1992. In: Giegel, H.J., *Communication und consens in moderne Gesellschaften*, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, 1992, pp. 18-31.

Wubben, E. (1998) 'What's in it for us? Or: the impact of environmental legislation on competitiveness'. In: *Business Strategy and the Environment*; vol. 8 (1999), afl. 2, pp. 95-107 (13).

# Bijlage 1      Definities

## **Definities/handelswijzen die door het LEI zijn gehanteerd**

Veel gegevens zijn gebaseerd op enerzijds de representatieve steekproef voor de Nederlandse landbouw, het LEI-Bedrijven-Informatienet (LEI-Informatienet) en anderzijds op voorloper- of demoprojecten; hier aangegeven onder de naam Nitraatprojecten.

### *Steekproef Informatienet-bedrijven*

#### *Informatienet-bedrijven*

In de steekproef van het LEI-Informatienet zijn bedrijven opgenomen met een bedrijfsomvang van 16 tot 1.200 ege per bedrijf. Daardoor is een aantal kleinere en zeer grote bedrijven niet in de steekproef opgenomen. Bij de bedrijfskeuze ten behoeve van de steekproef is gestreefd naar een zo hoog mogelijke representativiteit. Vanaf 2001 hanteert het LEI een boekjaar op kalenderbasis, van januari tot en met december. Zie voor nadere informatie bijvoorbeeld Publicatie 6.00.94. *De steekproef voor het Bedrijven-Informatienet van het LEI*; Bedrijfskeuze 1999 en selectieplan 2000, publicatie 1.02.04. *Steekproef voor het Bedrijven-Informatienet van het LEI*; Bedrijfskeuze 2001 en selectieplan 2002 of het internet: [www.lei.dlo.nl](http://www.lei.dlo.nl) onder Statistieken.

#### *Bedrijfstypen*

Er wordt onderscheid gemaakt in bedrijfstypen. Daarbij is gebruikgemaakt van de NEG-typologie. Onderscheiden zijn: akkerbouwbedrijven (NEG-type <2000), sterk gespecialiseerde melkvee- (NEG-type 4110), gemengde melkveebedrijven (NEG-typen 4120, 4370 en 7100), hokdierbedrijven (NEG-typen 4380, 5000-6000 en 7200) en overig graasdier/combinaties (4390-5000, 6000-7000 en > 8000).

#### *Berekening fosfaat gve*

Het aantal fosfaat-gve per bedrijf is berekend door de forfaitaire fosfaatproductienormen uit de tabellenbrochure van Minas te vermenigvuldigen met de aanwezige dieren en vervolgens te delen door de 41 kg fosfaat overeenkomstig de fosfaatproductie van een melkkoe.

#### *Stikstofcorrectie*

De stikstofcorrectie per bedrijf is berekend door de stikstofcorrectie per dier uit de tabellenbrochure van Minas te vermenigvuldigen met de aanwezige dieren en vervolgens hiervan de hectares grasland maal 60 af te trekken. Is de uitkomst hiervan kleiner dan 0, dan is deze op 0 gesteld.

### *Stikstofproductie*

De stikstofproductie per bedrijf is te berekenen door de stikstofproductienorm per dier uit de tabellenbrochure van de Mestafzetcontracten te vermenigvuldigen met de aanwezige dieren. Bekeken moet nog worden welke normering voor welk jaar geldt/gaat gelden (onder anderen melkvee en varkens).

### *Overschot in kg stikstof (of fosfaat) per hectare*

Het kengetal 'overschot in kilogram stikstof (of fosfaat) per hectare' is berekend op basis van de uitgangspunten in de Mineralenboekhouding. Deze rekenwijze wijkt af van Minas op de volgende punten:

Berekening inclusief voorraadveranderingen: 'aanvoer' moet worden gezien als 'verbruik' omdat de aankoop van bijvoorbeeld kunstmest via een voorraadrekening wordt geboekt in het boekjaar van aanwending. Dat boekjaar hoeft niet altijd overeen te komen met het boekjaar van aankoop. Aankoop van kunstmest aan het einde van 1998 valt bijvoorbeeld wel als aanvoerpost onder de Minas-berekening van kalenderjaar 1998, maar wordt pas in voorjaar 1999 aangewend voor het groeiseizoen of de oogst van boekjaar 1999/00. In het Informatienet is die hoeveelheid kunstmest dus terug te zien als 'aanvoer van kunstmest' in boekjaar 1999/00. Evenzo moet 'afvoer' worden gezien als 'productie'. 'Verbruik' en 'productie' geven daarmee een beter beeld van de bodembelasting in een jaar dan 'aanvoer' en 'afvoer' exact volgens Minas.

De aanvoer via vlinderbloemigen wordt niet meegenomen. Vanaf 2002 of 2003 telt die wel mee voor Minas. Ook rond graszaad bestaat momenteel onduidelijkheid (telt graszaad voor de verliesnorm als grasland en zo ja, vanaf wanneer? Geldt voor graszaad dan nog dezelfde forfaitaire afvoer als voor de meeste andere marktbaar gewassen?) zodat graszaad beschouwd wordt als een bouwlandgewas. Staalduinen et al. (2001) geeft aan dat de nationale aanvoer via vlinderbloemigen volgens Minas ongeveer 1,5 miljoen kg stikstof zou zijn; graszaad als grasland behandelen qua verliesnorm zou een verruiming van de nationale verliesnorm met ongeveer 1,7 miljoen kg betekenen. Beide punten vallen dan op geaggregeerd niveau vrijwel tegen elkaar weg; een reden temeer om graszaad te beschouwen als bouwland(gewas). Voor een individueel bedrijf kunnen er wel duidelijke verschillen ontstaan.

### *Minas-overschot*

Het 'Minas-overschot', te beschouwen als het managementoverschot volgens Minas, wordt weergegeven voor stikstof inclusief stikstofcorrectie en voor fosfaat zonder fosfaat in kunstmest.

Voor marktbaar gewassen wordt naast de forfaitaire afvoer (165 kg stikstof per hectare en 65 kg fosfaat per hectare) ook een 'werkelijke' (tussen aanhalingstekens omdat de gehalten normatief zijn) afvoer berekend via werkelijke fysieke opbrengsten maal normatieve gehalten. Voor snijmaïs, maïskolvenschroot, corn cob mix, korrelmaïs, gras, graskuil, grashooi, luzerne en voederbieten maakt dit geen verschil omdat deze gewassen in Minas ook een afvoer van werkelijke fysieke opbrengst maal normatief gehalte kennen (zie tabellenbrochure Minas). Voor braakland is er evenmin een verschil, daar is de afvoer in alle gevallen 0.



### *Oppervlakte*

Als oppervlakte wordt in Informatienet de cultuurgrond volgens Informatienet gebruikt. Cultuurgrond in Informatienet is daadwerkelijk als cultuurgrond bij het bedrijf in gebruik zijnde grond.

### *Classificatie grondsoorten*

Voor de landbouwbedrijven in het Informatienet heeft het LEI van het RIVM een verdeling per bedrijf naar grondwatertrap (Gt) en naar grondsoort ontvangen. Bekeken is of de grondsoortverdeling volgens de RIVM-gegevens goed overeenstemt met de grondsoort zoals de ondernemer die in Informatienet opgeeft (de RIVM-verdeling gaat uit van de grondsoorten van de grid waarin de postcode van het bedrijf zich bevindt; de grond kan voor een meer of minder groot deel in andere grids liggen). Dit bleek in meer dan 80% van de gevallen zo te zijn. Besloten is daarom om de RIVM-verdeling van de grondsoorten te gebruiken; de bijbehorende Gt-verdeling past '1 op 1' hierbij. De 'RIVM'-grondsoorten 'leem' en 'moerig op zand' zijn als zandgrond geclassificeerd (evenals de 'LEI'-grondsoorten 'dalgrond' en 'löss'). Als uitspoelingsgevoelig tellen de zandgronden met Gt 6, 7, 7\* of 8 (in 2002 en 2003 echter niet Gt 6). Een bedrijf wordt als 'kleibedrijf' ingedeeld als meer dan 50% van de grond kleigrond is, als 'veenbedrijf' als meer dan 50% van de grond veengrond is, als '(niet uitspoelingsgevoelige) zandbedrijf' als meer dan 50% van de grond niet uitspoelingsgevoelige zandgrond is plus minder dan de helft van de grond uitspoelingsgevoelige zandgrond en als 'uitspoelingsgevoelig zandbedrijf' als meer dan 50% van de grond uitspoelingsgevoelige zandgrond is (situatie 2003; een bedrijf met 30% klei, 30% niet-uitspoelingsgevoelige zandgrond en 40% uitspoelingsgevoelige zandgrond komt in de klasse 'niet-uitspoelingsgevoelige zandgrond'). Voor de berekening van verliesnormen per bedrijf wordt de van het RIVM verkregen grondsoort- en Gt-verdeling per bedrijf aangehouden, dus niet de hiervoor aangegeven groepsindeling.

## Bijlage 2      Toelichting uitgangspunten kwantitatieve analyse ex post: dataset BHF

### Definities

#### *Beheersen*

Dat de daadwerkelijk gerealiseerde mestproductie van de genoemde diersoorten binnen de grenzen van de Dierrechten (plafonds) plaatsvindt; en dat de ingestelde Dierrechten (plafonds) niet toelaten dat de totale mestproductie van deze diersoorten in Nederland in de toekomst binnen de grenzen van de gestelde Dierrechten (plafonds) substantieel toe kan nemen.

#### *Benuttingsgraad*

Verhouding tussen de geregistreerde pluimvee- en varkensrechten en het daadwerkelijk gehouden aantal stuks pluimvee resp. varkens, oftewel de daadwerkelijk gerealiseerde mestproductie, in een jaar. Tenzij expliciet vermeld is er geen rekening gehouden met het RBV-effect, zie paragraaf 3.2.

#### *Jaarplafond rechten*

Gewogen gemiddelde van de hoeveelheid rechten die in een jaar op het bedrijf aanwezig is<sup>1</sup>

#### *Achtergrond en algemene uitgangspunten*

- benuttingsgraad geeft zowel inzicht in de latentie als in de overtredingen. Als de benuttingsgraad kleiner dan 100% is, dan is er sprake van latentie. Als de benuttingsgraad groter dan 100% is, dan is er sprake van een overtreding;
- bedrijfsmutaties zorgen voor een verstorend effect op de analyse van de benuttingsgraad. Doordat deze mutaties niet altijd tijdens de jaarwisseling plaatsvinden ontstaat er een breuk in het administratieve jaar. Hierdoor lijkt er sprake te zijn van overtreding dan wel latentie op de desbetreffende bedrijven;
- bedrijfsmutaties worden met enige regelmaat pas één of meerdere jaren nadien bij BHF gemeld;
- bedrijven waarvan bekend is dat er een bedrijfsmutatie heeft plaatsgevonden zijn niet betrokken in de analyse van de rechten (vraag 1);
- het gemiddeld aantal dieren volgens Minas is structureel kleiner dan de momentopname van de landbouwtelling (LBT). Verhouding aantal dieren Minas/LBT varieert tussen de 88% en 98% voor varkens, kippen en kalkoenen zie tabel B1.

---

<sup>1</sup> In vergelijking van de cijfers met die van het CBS dient rekening te worden gehouden met het feit dat de cijfers van het CBS niet uitgaan van een gewogen gemiddelde maar op basis van de stand op 31 december.

Tabel B1      *Vergelijking dieraantallen Minas en Landbouwtelling*

Diersoort/bron	Jaar Landbouwtelling/Minas aangifte		2000	2001
	1998	1999		
Kalkoenen Minas	1.360.879	1.360.915	1.365.516	1.395.507
Kalkoenen Landbouwtelling	1.500.223	1.438.408	1.543.830	1.523.250
Kalkoenen Minas/ Kalkoenen Landbouwtelling	91%	95%	88%	92%
Kippen Minas	97.010.840	97.010.840	94.378.748	89.925.402
Kippen Landbouwtelling	98.692.197	104.766.542	104.014.665	100.333.709
Kippen Minas/ Kippen Landbouwtelling	98%	93%	91%	90%
Varkens Minas	8.094.719	7.882.386	7.344.778	7.093.488
Varkens Landbouwtelling (excl. Biggen <sup>1</sup> )	8.351.400	8.328.062	8.015.383	7.640.165
Varkens Minas/ Varkens Landbouwtelling	97%	95%	92%	93%

Bron: Bureau Heffingen 1 augustus 2003, CBS (Statline) 3 september 2003.

- zowel Minas als de Landbouwtelling worden bij de analyse van de vragen gebruikt;
- pluimveerechten en varkensrechten zijn beiden omgerekend naar kg fosfaat. Normaal gesproken worden pluimveerechten uitgedrukt in kg fosfaat en varkensrechten in varkensseenheden. Een varkensseenheid is gelijk aan 7,4 kilogram fosfaat;
- de benutting van de varkensrechten verschilt voor 2001 op hoofdlijnen niet van de benutting voor 2000. Bij de interpretatie van de verschillen moet echter rekening gehouden worden met de gevolgen van de uitbraak van MKZ in het voorjaar van 2001. Deze gevolgen zullen verschillen per bedrijfstype (opfokbedrijven, mesterijen) en per regio. Als gevolg van deze uitbraak was er zowel sprake van overvolle stallen als van leegstand;
- MKZ heeft ook invloed op pluimveebedrijven gehad door belemmeringen in de aan- en afvoer van dieren als gevolg van vervoersverboden.

### *Afbakening*

Bij de analyse van de rechten wordt de aandacht gericht op de varkens- en pluimveerechten en niet op de mestproductierechten. Dit is gedaan omdat:

- een goede analyse van de benuttingsgraad voor de mestproductierechten een zeer omvangrijke klus is, waarbij de nodige aannames, zoals het toebedelen van mestproductierechten aan diersoorten die vanwege de omwisselingsregels op verschillende mestproductierechten, kunnen worden gemaakt waarbij het resultaat discutabel zou zijn;

<sup>1</sup> Bij de Landbouwtelling worden varkens tot 20 kg aangemerkt als 'big'. Dit verschilt met de Minas-definitie van 'big' (tot 6 weken of 25 kg). Omdat varkens in de definitie zoals gebruikt voor de Landbouwtelling minder lang big zijn, zijn er volgens deze definitie mogelijk minder biggen op een bedrijf dan volgens de Minas definitie. De gehanteerde correctie, door het weglaten van de biggen, is daarom mogelijk aan de lage kant.

- afroeping van mestproductierechten nooit heeft plaatsgevonden;
- wat betreft de verplaatsing van mestproductierechten aansluiting gezocht wordt bij andere delen van dit onderzoek;
- de verklaring van de variatie in de benuttingsgraad is op beperkte schaal uitgevoerd en kwantitatief van aard.

#### *Uitgangspunten berekening mestproductie*

- beleidsmaatregelen om jaarplafonds te verlagen, maken het aannemelijk dat de mestproductie vrij dicht tegen de ingevoerde plafonds aan zou liggen:
  - WHV: generieke korting 10%<sup>1</sup> bij invoering varkensrechten;
  - Rbv: opkoop productierechten;
  - korting rechten bij overdracht naar een ander bedrijf tot 1 oktober 2002 (Ministerie LNV, 2002).
- de mestproductie is berekend aan de hand van de dieren aantallen uit de Minas-aangifte, d.d. 14 oktober 2003.

*Tabel 2 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid varkensrechten (jaarplafond) 2000 en 2001; totalen per concentratiegebied*

Provincie	2000 jaarplafond	Forfaitaire fosfaat- productie	Benuttings- graad	2001 Jaarplafond	forfaitaire fosfaat- productie	benuttings- graad
OOST	23.190.543	19.558.876	84,3%	22.574.737	18.678.953	82,7%
ZUID	40.892.503	36.162.709	88,4%	40.299.691	35.185.589	87,3%
OVERIG	13.385.096	11.377.581	85,0%	12.948.214	10.683.093	82,5%
Onbekend	109.851	112.833		96.043	80.561	
Nederland totaal	77.577.993	67.212.000	86,6%	75.918.685	64.628.196	85,1%

Bron: BHF 14 oktober 2003.

*Tabel.3 Totale fosfaatproductie ten opzichte van de totale hoeveelheid pluimveerechten (jaarplafond); totalen per concentratiegebied 2001*

Concentratie gebied	jaarplafond	forfaitaire fosfaatproductie	benuttings- graad
OOST	10.252.829	8.030.392	78,3%
ZUID	17.516.270	14.329.704	81,8%
OVERIG	12.030.697	9.989.779	83,0%
Onbekend	98.239	87.184	
Nederland totaal	39.898.035	32.437.059	81,3%

Bron: BHF 14 oktober 2003.

<sup>1</sup> Op het grondgebonden deel van het varkensrecht vindt geen generieke korting plaats. Het grondgebonden deel van het varkensrecht is 13% van het totale varkensrecht (per 1-8-1998) CBS (2003). Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003. Voorburg/Heerlen.

#### Uitgangspunten latente rechten

- het aantal bedrijven dat dicht rond de 100% benutting van de rechten zit is relatief groot. Om meer inzicht in deze groep te geven is gekozen voor een indeling van klassen waarbij de grootte van de klassengrenzen afneemt richting de 100% en weer toeneemt naarmate de overschrijding van het plafond verder toeneemt;
- bedrijven die varkens en pluimvee houden zonder varkens- en/of pluimveerechten in bezit te hebben zijn niet in onderstaande tabellen meegenomen.

*Tabel 4 Benuttingsgraad en varkensrechten per bedrijf en concentratiegebieden 2000*

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		OOST		OVERIG		Onbekend
	ZUID abs.	%	abs	%	abs.	%	
0	1.610	22,56	2.242	25,98	1.692	36,49	33
>0 – 50	338	4,74	570	6,60	373	8,04	2
50 – 95	2.162	30,30	2.658	30,80	1.312	28,29	4
95 – 105	2.570	36,02	2.074	24,03	857	18,48	6
105 – 150	410	5,75	999	11,58	335	7,22	1
>150	45	0,63	87	1,01	68	1,47	4
Totaal	7.135		8.630		4.637		50

Bron: BHF 14/10/2003.

*Tabel 5 Benuttingsgraad en pluimveerechten per bedrijf 2001 (gecorrigeerd voor bedrijfsmutaties)*

Benuttinggraad	Aantal bedrijven		Pluimveerechten	
	Abs.	%	(in kg fosfaat) abs.	%
0	3.146	47,30	4.711.416	12,88
>0 – 50	317	4,77	1430232	3,91
50 – 95	1.532	23,03	13.073.813	35,75
95 – 105	1.170	17,59	13.638.109	37,30
105 – 150	386	5,80	3260729	8,92
>150	100	1,50	452658	1,24
Subtotaal bedrijven	6.651	100,00	36.566.957	100,00
Niet in te delen a.g.v. bedrijfsmutatie	678		3.331.078	
Totaal bedrijven	7.329		39.898.035	

Bron: BHF 14 oktober 2003.

#### *Uitgangspunten uitbreidingsverbod*

- een kleine 80% van de varkensbedrijven en 87% van de pluimveebedrijven blijkt in de onderzochte jaren binnen het aanwezige quotum te produceren. Wordt daarbij ook een kleine overschrijding van maximaal 5 procentpunten meegenomen dan produceert 91% van de varkensbedrijven (in het niet MKZ-jaar 2000) en 93% van de pluimveebedrijven binnen hun quotum. Derhalve is sprake van een grote mate van naleving;
- uit dossieronderzoek onder zowel pluimvee- als varkensbedrijven met extreem hoge benuttinggraden of productie zonder rechten is gebleken dat het hier gedeeltelijk gaat om bedrijven die zonder aanwijsbare reden zonder of boven hun quotum produceren. Daarnaast is er een groep bedrijven die wel in aanmerking heeft willen komen voor rechten, of aanvullende rechten, maar is afgewezen wegens het niet voldoen aan de wettelijke criteria. Een bijzondere groep vormen hierbij de zogenaamde pachtconstructies. In een aantal gevallen lopen nog procedures van bezwaar en/of beroep;
- voor wat betreft de varkensrechten kan worden geconstateerd dat in 2001 het aandeel van de bedrijven dat dicht rond het jaarplafond produceert enigszins is afgenomen terwijl het aandeel van de bedrijven met een enigszins hogere overschrijding licht is toegenomen. Hierin komt mogelijk het effect van de MKZ uitbraak in het voorjaar van 2001 tot uitdrukking. Het aandeel bedrijven dat tot maximaal hun jaarplafond produceren wordt hier echter nauwelijks door beïnvloed;
- de constatering dat de varkensrechten in het concentratiegebied Zuid het meest schaars zullen zijn maakt het des te opmerkelijker dat juist in dit gebied de mate van plafondoverschrijding relatief geringer is dan in het andere concentratiegebied en in Overig Nederland. Dit zou erop kunnen wijzen dat bedrijven in het concentratiegebied Zuid het meest bewust met hun rechten omgaan;
- in 2000 waren er van de 15306 bedrijven die volgens de Minas-aangifte varkens hielden, 362 die dit deden zonder over varkensrechten te beschikken. Deze groep is goed voor 1,6% van de forfaitaire fosfaatproductie. In 2001 ging dit om 312 (2,4% van de) bedrijven die 1,9% van de forfaitaire fosfaatproductie vertegenwoordigde.

#### *Uitgangspunten verplaatste Rechten:*

- afbakening wel Dierrechten (varkens en pluimvee) en geen mestproductierechten;
- de periode: 2001-2002 en voor varkens in de periode 1998-2002. Hierbij gaat het om het totaal aantal varkens- en pluimveerechten uitgedrukt in forfaitair fosfaat.

*Tabel 6 Verplaatste varkensrechten (niet-fokzeugenrechten en fokzeugenrechten) (in 1.000 varkensseenheden) in de periode 1998-2002 en pluimveerechten (in 1000 kg fosfaat) in de periode 2001-2002 per regio*

	Varkensrechten (1000 varkensseenheden)		Pluimveerechten (1000 kg fosfaat)
	Niet-fokzeugenrechten	Fokzeugenrechten	
Oost-Nederland	193	132	636
Zuid-Nederland	264	238	1208
Overig-Nederland	114	91	1021
Totaal	571	461	2865

Bron: CBS (2003) Monitor Mineralen en Mestwetgeving 2003. Voorburg/Heerlen.

## Bijlage 3 Toelichting uitgangspunten kwantitatieve analyse ex post: dataset Informatienet

### *Beschrijving*

Het Informatienet van het LEI (LEI-Informatienet) is een gestratificeerde steekproef uit de land- en tuinbouwbedrijven in Nederland, die tot doel heeft een representatief beeld te geven van de bedrijfsuitkomsten en de financiële positie, evenals van de factoren die hierop van invloed zijn. Naast een gedetailleerde financiële boekhouding worden hiertoe uiteenlopende aspecten vastgelegd die relevant zijn voor (milieu)beleid zoals bijvoorbeeld: mest en mineralen, gewasbeschermingsmiddelen, energie, water, dierenwelzijn en diergezondheid.

Het LEI-Informatienet is een doorlopend netwerk en kent een omvang van circa 1500 land- en tuinbouwbedrijven. Bedrijven mogen maximaal 5 tot 7 jaar deelnemen. Doordat jaarlijks steekproefsgewijs 15 tot 20 procent van de bedrijven wordt vervangen, past het Informatienet zich aan aan de veranderingen binnen de Nederlandse land- en tuinbouw. Deze ontwikkelingen worden gevolgd met behulp van de jaarlijkse Landbouwtelling van het CBS.

### *Methode*

De basis voor het Informatienet is de steekproef uit de jaarlijkse Landbouwtelling. Criteria bij stratificatie betreffen bedrijfsomvang (in nge en hectare), bedrijfstype en regionale ligging. Behalve representativiteit wordt de samenstelling van het Informatienet ook bepaald door de doelstelling zo betrouwbaar mogelijke uitkomsten te verkrijgen.

Omdat de spreiding in bedrijfsuitkomsten groter is naarmate de bedrijfsgrootte toeneemt en eveneens groter is op akkerbouw- dan op rundveebedrijven, zijn grote bedrijven relatief sterker vertegenwoordigd in het Informatienet dan kleine bedrijven en akkerbouwbedrijven relatief sterker dan rundveebedrijven. Tabel 1 toont de verdeling van de steekproef naar bedrijfstype en regio in het boekjaar 1999/2000.

*Tabel 1 Aantal steekproefbedrijven in het Bedrijven-Informatienet van het LEI ten opzichte van de gehele populatie, boekjaar 1999/2000 (Van Dijk et al., 2002)*

	Aantal bedrijven in	
	Populatie	Informatienet
-Regio 1 a)	652	30
-Regio 6-9	2.152	50
-Regio 11	2.850	47
-Regio 2, 3	1.893	34
-Regio 4, 5, 10, 12-14	1.914	24



Tabel 1 vervolg

	Aantal bedrijven in	
	Populatie	Informatienet
<i>Tuinbouwbedrijven</i>		
Glasgroentebedrijven		
-Westelijk Holland	1.408	44
-Overig Nederland	1.314	45
Snijbloemenbedrijven		
-Westland, ZH, Droogm.	1.474	36
-Overig Westelijk Holland	1.094	25
-Overig Nederland	849	20
Potplantenbedrijven		
-Bloei	1.038	27
-Blad	518	27
Overige glasbedrijven	938	0
Opengrondsgroentebedrijven		
-Noordzeekust	373	8
-Binnenland	811	8
Fruitbedrijven		
-West-Nederland	587	8
-Midden-Nederland	680	7
-Overig Nederland	508	5
Boomkwekerijbedrijven		
-Westelijk Holland	579	8
-Overig Nederland	1.472	8
Champignongbedrijven	503	20
Bloembollenbedrijven		
-De Noord	397	9
-Ov. W.Holl. & Droogm.	312	9
-Overig Nederland	492	5
Overige opengrondsbedrijven	1.528	0
<i>Sterk gespecialiseerde Melkveebedrijven</i>		
-Regio 1, 3, 6	7.027	69
-Regio 7 – 11	5.450	70
-Regio 2, 4, 5, 12-14	11.048	108
<i>Andere graasdierbedrijven</i>		
Minder sterk gespec. Melkveebedrijven	3.427	64
Kalvermesterij en overige rundveehouderijbedrijven	2.006	31
Andere graasdierbedrijven	5.434	22
<i>Hokdierbedrijven</i>		
Fokvarkensbedrijven	2.195	48
Andere varkensbedrijven	3.617	58
Legkippenbedrijven	1.108	32
Andere hokdierbedrijven	1.247	29
<i>Combinaties</i>		
Gewassencombinaties	1.885	16
Veeteeltcombinaties	2.918	23
Gewassen-veeteeltcombinaties	2.788	26
Totaal	76.486	1.100

a) Verklaring regio-indeling (Boers, 1996):

1=Bouwhoek en Hogeland	8=Waterland en Droogmakerijen
2=Veenkolonien en Oldambt	9=Hollands/Utrechts weidegebied
3=Noordelijk weidegebied	10=Rivierengebied
4=Oostelijk veehouderijgebied	11=Zuidwestelijk akkerbouwgebied
5=Centraal veehouderijgebied	12=Zuidwest Brabant
6=IJsselmeerpolders	13=Zuidelijk veehouderijgebied
7=Westelijk Holland	14=Zuid-Limburg

In verband met verschillen in steekproefdichtheid die voortvloeien uit de opzet wordt per type, per grootteklasse, per leeftijdsklasse van de ondernemer en per landbouwgebied een wegingsfactor bepaald. Deze wegingsfactor geeft voor elk van de gevormde subgroepen de verhouding aan tussen het aantal bedrijven dat landelijk voorkomt en het aantal Informatienet-bedrijven. Door nu de resultaten per groep bedrijven te berekenen als een gewogen gemiddelde van de resultaten van individuele bedrijven waarbij de kengetallen van elk bedrijf zijn vermenigvuldigd met de wegingsfactor van de keuzegroep waarvan het deel uitmaakt, worden verschillen in steekproefdichtheid uitgeschakeld.

Alle gegevens van het Bedrijven-Informatienet worden door het LEI opgeslagen in een centrale databank, samen met gegevens van de ongeveer 90.000 bedrijven uit de Landbouwtelling. Zodoende kunnen koppelingen tussen de verschillende informatiebronnen tot stand worden gebracht, waardoor ook op regionaal niveau berekeningen kunnen worden uitgevoerd.

Via internet is informatie over het Bedrijven-Informatienet toegankelijk onder de naam 'Binternet' via [www.lei.dlo.nl/home.htm](http://www.lei.dlo.nl/home.htm). De procedure van de selectie van ondernemingen in Informatienet wordt beschreven in 'Working procedures for the selection of farms in the FADN (Farm Accounting Data Network=Informatienet)', in: Proceedings 9<sup>th</sup> Pacioli Workshop (Vrolijk, H.C.J., 2002, LEI).

## Bijlage 4 Enquête

### De ondernemer

- 1.1 Wat is uw leeftijd?
- ☐ Jonger dan 26 jaar
  - ☐ 26-35 jaar
  - ☐ 36-45 jaar
  - ☐ 46-55 jaar
  - ☐ 56-65 jaar
  - ☐ Ouder dan 65 jaar
- 1.2 In welke fase van de bedrijfsontwikkeling zit u momenteel (meerdere antwoorden mogelijk)
- ☐ Ik ben momenteel bezig met overname van het bedrijf
  - ☐ Ik heb het bedrijf de laatste vijf jaar overgenomen
  - ☐ Ik ben bezig met uitbreiden van het bedrijf
  - ☐ Ik ben bezig met optimaliseren van het bedrijf
  - ☐ Ik ben bezig met voortzetten van het bedrijf
  - ☐ Ik ben bezig met de overname van het bedrijf door mijn zoon/dochter
  - ☐ Ik ben bezig met bedrijfsbeëindiging
  - ☐ Anders, namelijk.....
- 1.3 Ter verificatie van uw gegevens vragen wij uw (1 tot 7) mestnummer(s) in te vullen.

### Ondernemerstijl

- 2.1 Uw stijl van ondernemen kan van invloed zijn op uw mineralenmanagement. Daarom vragen wij u aan te geven in hoeverre u het met de volgende stellingen eens bent.  
*Kruis het juiste antwoord aan.*

	Stellingen ondernemerstijl	Oneens	Neutraal	Eens
a.	Ik produceer zo veel mogelijk speciale producten die ik afzet op (kleine) deelmarkten.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b.	Ik werk graag met prijs- en afzetgaranties.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c.	Ik loop niet voorop; het voldoen aan de wettelijke regels is al moeilijk genoeg.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d.	Ik vind het tegemoet komen aan maatschappelijke wensen belangrijker dan hoge producties behalen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

e.	Ik geloof in de technologie als belangrijke oplossing voor milieuproblemen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f.	Ik vind voedselproductie zonder meer de belangrijkste functie van de landbouw.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g.	Ik heb weinig interesse in de discussie over nieuwe functies en verbreding van de landbouw.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h.	Voor een zo hoog mogelijke productie gebruik ik desnoods veel voer- of meststoffen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i.	Ik experimenteer graag met nieuwigheden op mijn bedrijf en neem eventuele risico's voor lief.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j.	Ik heb plezier in het zoeken naar kansen bij bedreigingen uit markt en maatschappij.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k.	Ik kan het werk op mijn bedrijf goed organiseren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
l.	De Meststoffenwet beperkt mijn bedrijfsomvang.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m.	Ik werk graag alleen; alleen als het echt nodig is schakel ik hulp van anderen in.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n.	Voor mijn bedrijf streef ik naar een zo hoog mogelijk inkomen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
o.	Om milieudoelen te halen zoek ik samenwerking met andere partijen zoals marktpartijen of maatschappelijke organisaties.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
p.	Ik zie het als een uitdaging om de mineralenstromen binnen mijn bedrijf te optimaliseren.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

#### Draagvlak en mestwetgeving algemeen

- 4.1 Hoe intensief heeft u de discussies rond de Meststoffenwet de afgelopen jaren gevolgd? ☐ Intensief ☐ Globaal ☐ Niet
- 4.2 Bent u tevreden over de mate waarin landbouworganisaties bij de besluitvorming rond de Meststoffenwet zijn betrokken?  
☐ Tevreden  
☐ Neutraal  
☐ Ontevreden
- 4.3 In welke mate vindt u dat de Meststoffenwet rekening houdt met het belang van natuur en milieu? ☐ Veel ☐ Neutraal ☐ Weinig
- 4.4 Hoeveel tijd heeft volgens u de landbouw gehad om de Meststoffenwet in de bedrijfsvoering in te passen? ☐ Veel ☐ Neutraal ☐ Weinig

- 4.5 Het doel van de Meststoffenwet is om de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater te verbeteren. Bent u het met dit doel eens?
- ☐ Ja  
☐ Neutraal  
☐ Nee
- 4.6 Leidt evenwichtsbemesting volgens u op termijn tot een verbetering van de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater?
- ☐ Ja  
☐ Neutraal  
☐ Nee  
☐ Ik weet het niet
- 4.7 Het mestbeleid heeft inmiddels een lange geschiedenis. Vindt u dat beleidsmaatregelen van de laatste 20 jaar elkaar tegenspreken?
- ☐ Nee, beleid spreekt zich niet tegen  
☐ Beleid spreekt zich soms tegen  
☐ Ja, beleid spreekt zich vaak tegen
- 4.8 Weet u bij welke huidige instantie u met vragen, klachten of opgaven terecht kunt?
- ☐ Ja  
☐ Soms wel, soms niet  
☐ Nee
- 4.9 Moet de Meststoffenwetgeving rekening houden met individuele verschillen tussen bedrijven, ook al wordt de wet daardoor minder eenvoudig?
- ☐ Ja, want zodoende werkt het kostenbesparend  
☐ Ja, want dan kan ik mijn creativiteit beter benutten  
☐ Nee, houd het liever eenvoudig  
☐ Nee, want dat geeft meer mogelijkheden tot fraude  
☐ Nee, want mijn kosten worden hierdoor hoger
- 4.10 Heeft u door de Meststoffenwet de weidegang van rundvee beperkt?
- ☐ Ik heb geen rundvee  
☐ Ja, door de Meststoffenwet staat het vee altijd op stal  
☐ Ja, door de Meststoffenwet staat het vee vaker op stal  
☐ Nee, ik zou ook zonder de Meststoffenwet het vee opstallen  
☐ Nee, ik blijf het vee hoe dan ook weidegang geven

## Varkensrechten, pluimveerechten en mestproductierechten

In dit deel zijn vragen opgenomen over de varkensrechten, de pluimveerechten en de mestproductierechten. In het vervolg worden deze aangeduid als 'rechten'. De mestafzetovereenkomsten (MAO's) en Minas komen in de volgende onderdelen aan bod.

Indien u geen veehouder bent, kunt u verder gaan met vraag 6.1

- 5.1 Gebruikt u al uw rechten? ☐ Ja ☐ **vraag 5.3**
- 5.2 Waarom heeft u de latente (onbenutte) rechten?
- ☐ Nee
  - ☐ Ik houd vrijwillig tijdelijk minder dieren
  - ☐ Ik houd vrijwillig permanent minder dieren
  - ☐ Door andere wettelijke beperkingen mag ik niet meer dieren houden
  - ☐ Anders, nl.....
- 5.3 Is uw veestapel de afgelopen jaren wel eens groter geweest dan uw rechten toestonden?
- 5.4 Wat is uw reden om meer dieren te houden dan volgens uw rechten is toegestaan?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee ☐ **vraag 5.5**
  - ☐ Door overmacht (zoals bijv. het vervoersverbod)
  - ☐ Omdat ik regelmatig meer dieren houd
  - ☐ Omdat ik permanent meer dieren houd
  - ☐ Omdat .....
- 5.5 Klopt de registratie van uw rechten bij Bureau Heffingen?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee

Indien nee, waarom niet? Vul in en licht toe:

- 5.6 Klopt het door u opgegeven aantal dieren (dit gebeurt in de Minas dierregistratie) met de werkelijkheid?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee

Indien nee, waarom niet? Vul in en licht toe:

- 5.7 Is de registratie van rechten volgens u onnodig ingewikkeld?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
- 5.8 Bent u bij de toewijzing van de rechten rechtvaardig behandeld?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
- 5.9 Heeft u ooit rechten verplaatst naar een andere locatie binnen het bedrijf?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee ☐ **vraag 5.12**
- 5.10 Waren alle daarvoor geldende regels destijds bij u bekend?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee

- 5.11 Is er toen ook een gedeelte afgeroomd? ☐ Ja  
☐ Soms  
☐ Nee
- 5.12 Hebben de rechten u geld opgeleverd? ☐ Ja, mijn bedrijfswinst is hoger geworden  
☐ Mijn bedrijfswinst is gelijk gebleven  
☐ Nee, mijn bedrijfswinst is lager geworden
- 5.13 Staan kosten van de rechten volgens u in goede verhouding met de milieuwinst? ☐ Ja  
☐ Nee

Licht uw antwoord toe:
------------------------

- 5.14 Bent u geld kwijt voor extra administratie/registratie in verband met rechten? ☐ Nee, ik doe dat zelf of één van de andere gezinsleden  
☐ Ja, ik besteed de administratie uit; de kosten zijn laag  
☐ Ja, ik besteed de administratie uit; de kosten zijn hoog
- 5.15 Hoeveel tijd bent u gemiddeld kwijt per jaar aan administratie/registratie? ☐ Weinig tijd  
☐ Neutraal  
☐ Veel tijd
- 5.16 Denkt u dat de rechten een positieve invloed hebben gehad op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater voor uw bedrijf? ☐ Ja  
☐ Nee

## Mestafzetovereenkomsten (MAO's)

- 6.1 Is het afsluiten van de MAO's naar uw tevredenheid verlopen?
- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ N.v.t. ik heb geen MAO's ☐

### vraag 7.1

Indien nee, waarom niet? Vul in en licht toe:

- 6.2 Heeft u MAO's af moeten sluiten omdat u op uw eigen bedrijf te weinig afzetruimte heeft?
- ☐ Ja  
☐ Nee
- 6.3 Heeft u MAO's aangeboden omdat u afzetruimte beschikbaar heeft?
- ☐ Ja  
☐ Nee

### Indien u *geen* veehouderij heeft kunt u doorgaan met vraag 6.6

- 6.4 Houdt u minder dieren dan u zou willen omdat u onvoldoende MAO's kunt afsluiten?
- ☐ Ja  
☐ Nee
- 6.5 Heeft u over 2003 meer MAO's af moeten sluiten dan binnen Minas nodig is (loze contracten)?
- ☐ Ja  
☐ Nee  
☐ Weet ik niet
- 6.6 Is de perceelsregistratie naar uw tevredenheid verlopen?
- ☐ Ja ☐ **vraag 6.8**  
☐ Nee
- 6.7 Waarom is deze niet naar tevredenheid verlopen?  
*Meerdere antwoorden mogelijk.*
- ☐ Doordat er procedureproblemen zijn  
☐ Omdat er teveel tijd over heen is gegaan  
☐ Omdat ik het niet eens ben met de registratie  
☐ Vanwege onvoldoende terugkoppeling van de cijfers  
☐ Er komen te veel fouten in voor  
☐ Anders nl.



- 6.8 Heeft u bij het afsluiten van MAO's gebruik gemaakt van de diensten van een tussenpersoon (intermediair)?  
☐ Ja  
☐ Nee ☐ **vraag 6.10**
- 6.9 Wat was de reden om van de tussenperso(o)n(en) mestafname gebruik te maken? *Meerdere antwoorden mogelijk.*  
☐ Bemiddeling met de mestgebruiker  
☐ Een op één contract voor  
☐ Gemak bij het vinden van  
☐ Overig, nl.
- 6.10 Is het registreren van de MAO's bij Bureau Heffingen zonder problemen verlopen?  
☐ Ja  
☐ Nee

Indien nee, waarom niet? Vul in en licht toe:

- 6.11 Heeft het MAO-stelsel u geld opgeleverd?  
☐ Ja, mijn bedrijfssaldo is hoger geworden  
☐ Mijn bedrijfssaldo is gelijk gebleven  
☐ Nee, mijn bedrijfssaldo is lager geworden
- 6.12 Staan de kosten van MAO's volgens u in goede verhouding met de milieuwinst?  
☐ Ja  
☐ Nee
- 6.13 Bent u geld kwijt voor extra administratie/registratie in verband met MAO's?  
☐ Nee, ik doe dat zelf of één van de andere gezinsleden  
☐ Ja, ik besteed de administratie en registratie uit; de kosten zijn laag  
☐ Ja, ik besteed de administratie en registratie uit; de kosten zijn hoog
- 6.14 Hoeveel tijd bent u gemiddeld kwijt per jaar aan administratie/registratie?  
☐ Weinig tijd  
☐ Neutraal  
☐ Veel tijd
- 6.15 Denkt u dat de tekenbereidheid afneemt als MAO's gehandhaafd blijven en worden uitgebreid met een leveringsplicht?  
☐ Ja  
☐ Nee
- 6.16 Hebben de MAO's een positieve invloed gehad op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater voor uw bedrijf?  
☐ Ja  
☐ Nee

#### Minas en overig Meststoffenwet

- 7.1 Doet u aangifte via de forfaitaire weg of via de verfijnde weg?  
☐ Forfaitaire weg  
☐ Verfijnde weg

☐ Geen aangifte ☐ **vraag 7.15**

- 7.2 Waarom doet u op deze manier aangifte?  
*Meerdere antwoorden mogelijk.*
- ☐ Het is gemakkelijker
  - ☐ Het is administratief goedkoper
  - ☐ De gehalten zijn in mijn situatie gunstiger
  - ☐ Mijn mesthandelaar meet de gehalten
  - ☐ Beter inzicht in het management
  - ☐ Overig, nl.....
- 7.3 Bent u over de afgelopen jaren Minas-heffing  
verschuldigd geweest i.v.m. overschrijding van de  
stikstofverliesnorm?
- ☐ Ja, een groot bedrag
  - ☐ Ja, een gering bedrag
  - ☐ Nee
- 7.4 Bent u over de afgelopen jaren Minas-heffing  
verschuldigd geweest i.v.m. overschrijding van de  
fosfaatverliesnorm?
- ☐ Ja, een groot bedrag
  - ☐ Ja, een gering bedrag
  - ☐ Nee

**Indien u geen Minas-heffing verschuldigd bent geweest ga naar vraag 7.6**

- 7.5 Wat was de reden voor de Minas-heffing?  
*Meerdere antwoorden mogelijk.*
- ☐ De werkelijke gehalten wijken af van de forfaitaire normen
  - ☐ Er worden meetfouten gemaakt bij de bemonstering
  - ☐ Ik ben ten onrechte aangeslagen voor een heffing; deze is reeds of wordt hoogstwaarschijnlijk teruggedraaid
  - ☐ Met opzet de normen overschreden omdat het niet lukt aan de normen te voldoen
  - ☐ Door een vergissing of onwetendheid heb ik teveel mineralen aangevoerd
  - ☐ Door bijzondere weersomstandigheden voldeed ik eenmalig niet aan Minas
  - ☐ Overig, nl.....
- 7.6 Heeft u uw bedrijfsvoering aan moeten passen als  
gevolg van Minas?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee ☐ **vraag 7.9**
- 7.7 Heeft dit tot een lagere productie per dier of per hectare  
geleid?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
- 7.8 Heeft dit tot een lagere productkwaliteit geleid?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
- 7.9 Heeft Minas u per saldo geld opgeleverd?
- ☐ Ja, mijn bedrijfssaldo is hoger geworden
  - ☐ Mijn bedrijfssaldo is gelijk gebleven
  - ☐ Nee, mijn bedrijfssaldo is lager geworden
- 7.10 Staan de kosten van Minas volgens u in goede  
verhouding met de milieuwinst?
- ☐ Ja
  - ☐ Nee
- 7.11 Bent u geld kwijt voor extra administratie/registratie
- ☐ Nee, ik doe dat zelf of één

- in verband met de mestwetgeving?
- van de andere gezinsleden
- ☐ Ja, ik besteed de administratie en registratie uit; de kosten zijn laag
- ☐ Ja, ik besteed de administratie en registratie uit; de kosten zijn hoog
- 7.12 Indien ja, hoeveel kosten maakt u gemiddeld per jaar aan administratie/registratie?
- ☐ Weinig kosten
- ☐ Neutraal
- ☐ Veel kosten
- 7.13 Hoeveel tijd bent u gemiddeld kwijt per jaar aan administratie/registratie?
- ☐ Weinig tijd
- ☐ Neutraal
- ☐ Veel tijd
- 7.14 Denkt u dat Minas een positieve invloed heeft gehad op de kwaliteit van het oppervlakte- en grondwater voor uw bedrijf?
- ☐ Ja
- ☐ Nee
- 7.15 Welke factor was tot op heden op uw bedrijf het meest beperkend voor verdere bedrijfsuitbreiding? ***Slechts één antwoord mogelijk!***
- ☐ Quotering
- ☐ Marktomstandigheden
- ☐ Hinderwet of andere plaatselijke verordeningen
- ☐ MAO's
- ☐ Minas
- ☐ Mestproductierechten, varkensrechten en/of pluimveerechten
- ☐ Arbeid
- ☐ Stalruimte
- ☐ Grond
- ☐ Mijn eigen normen en waarden t.a.v. optimale bedrijfsgrootte c.q. karakter van het gezinsbedrijf
- ☐ Overig, namelijk.....
- 7.16 In hoeverre bent u het eens met de volgende stellingen?
- Kruis het juiste antwoord aan.*

Stellingen Meststoffenwet	Oneens	Neutraal	Eens	N.v.t./weet ik niet
a Minas stimuleert mijn eigen verantwoordelijkheid en inventiviteit.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Ik heb mijn bedrijfsvoering sterk aan moeten passen om te kunnen voldoen aan de Meststoffenwet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Ik heb voldoende kennis van voeding en bemesting om aan de wetgeving te voldoen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Door de Meststoffenwet is de variëteit in de natuur op mijn bedrijf toegenomen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Door de Meststoffenwet is de opbrengst, de kwaliteit of de gezondheid van de gewassen op mijn bedrijf fors achteruitgegaan.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Door de Meststoffenwet is de opbrengst, de kwali-	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

	teit of de gezondheid van het vee op mijn bedrijf fors achteruitgegaan.				
g	Door de Meststoffenwet is mijn inkomen sterk verslechterd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h	Door de Meststoffenwet ben ik bewuster meststof- fen gaan gebruiken.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
i	Door de Meststoffenwet is de hoeveelheid admini- stratie sterk toegenomen.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
j	Door de Meststoffenwet is het imago van de land- bouw sterk verbeterd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
k	In de landbouwsector worden de regels van de Meststoffenwet vaak onwettig omzeild.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

l. Gezien de onevenredig strenge regelgeving is het acceptabel dat er soms gesjoemeld wordt.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
m. Er is voldoende controle op naleving van de Meststoffenwet.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
n. Het Nederlandse Meststoffenwet is goed onderbouwd.	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

### Toekomstig beleid

Er is op dit moment veel discussie over het wel of niet afschaffen van de Productierechten of van MAO en over aanpassing van één van de stelsels. In de volgende vragen komt aan de orde hoe u in de toekomst zou handelen bij aanpassing of afschaffing van één van de stelsels.

- 8.1 Welke van onderstaande maatregelen zou u in de toekomst treffen als één van de beleidsinstrumenten (MAO of Productierechten) zou worden afgeschaft?  
*Kruis het juiste antwoord aan.*

Maatregelen	Bij handhaving MAO en afschaffing Productierechten		Bij handhaving Productierechten en afschaffing MAO	
	Ja	Nee	Ja	Nee
a. Uitbreiding veestapel	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b. Inkrimping veestapel ( <i>indien u bij bovenstaand antwoord nee heeft ingevuld</i> )	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c. Verplaatsing van (een deel van) uw bedrijf binnen Nederland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d. Verplaatsing van (een deel van) uw bedrijf buiten Nederland	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e. Samenvoeging van verschillende locaties tot één bedrijfslocatie	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f. Overgang naar een ander diersoort, bijv. van pluimvee of vleesvarkens naar zeugen	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
g. Start van een (andere) veehouderijtak op mijn bedrijf	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
h. Ik zou mijn veehouderijtak (meer) grondgebonden maken	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Het Europese Hof verwerpt de Minas-systematiek en geeft aan dat Nederland gebruiksnormen per hectare moet invoeren. In de EU geldt een harde norm voor gebruik van dierlijke mest per hectare van 170 kg voor bouwland en grasland of bij derogatie ligt deze norm hoger tot 250 kg voor grasland. De gebruiksnorm voor stikstof geeft dan op het bedrijf een maximum aan de dierlijke mest inclusief kunstmest en netto mineralisatie. In Denemarken is deze norm bijvoorbeeld gebaseerd op het bemestingsadvies minus 10%.

- 8.2 Heeft u voorkeur voor één van de stelsels of een combinatie van beide stelsels?
- ☐ Alleen Minas  
☐ Alleen gebruiksnormen  
☐ Beiden

**Toelichting antwoord en suggesties voor optimalisatie van één of meer stelsels:**

Als de gebruiksnorm voor stikstof wordt ingevoerd kan er mogelijkwerwijze gewerkt worden met een wettelijk vastgestelde werkingscoëfficiënt van de stikstof uit dierlijke mest. Des te hoger deze coëfficiënt is, des te minder ruimte u heeft om dierlijke mest te gebruiken.

- 8.3 Stel dat deze coëfficiënt op 60% wordt gesteld, zou u dan, als mestaccepterend bedrijf (het aankopen van dierlijke mest), dezelfde hoeveelheid dierlijke mest accepteren als in het verleden of minder?
- ☐ Niet van toepassing
  - ☐ Gelijke hoeveelheid
  - ☐ ..... % minder dierlijke mest
  - ☐ ..... % meer dierlijke mest
  - ☐ Weet niet; dit is afhankelijk van de hoeveelheid kunstmest die ik mag gebruiken

**Slotvraag**

- 9.1 Stel dat u in de schoenen van minister Veerman staat, welke van onderstaande maatregelen zou u nu, najaar 2003, als eerste nemen?

*Maximaal twee antwoorden aankruisen.*

- ☐ Ik zou de varkensrechten, de pluimveerechten en de mestproductierechten afschaffen
- ☐ Ik zou MAO niet hebben ingevoerd
- ☐ Ik zou Minas handhaven naast de verplichte gebruiksnorm
- ☐ Ik zou de normen in de mestwetgeving hebben versoepeld
- ☐ Ik zou de administratie rond mesttransporten eenvoudiger maken
- ☐ Ik zou me sterk maken om volledig aan te sluiten op het EU-beleid
- ☐ Ik zou proberen om de normen in de Meststoffenwet directer af te stemmen op de milieukwaliteit (bijv. 50 mg nitraat/liter)
- ☐ Ik zou de perceelsregistratie eenvoudiger maken
- ☐ Ik zou een geheel nieuw stelsel invoeren

## Bijlage 5      Responsanalyse

De respondenten bestonden uit 23 akkerbouwers, 115 veehouders en 10 overige agrarisch ondernemers bestaande uit acht verschillende soorten telers en twee onbekenden.

De respons gegevens per categorie zijn als volgt verdeeld over de steekproef:

Categorie	Aantal in steekproef	Aantal in analyse	Percentage van steekproef in analyse
akkerbouw/melkvee	15	6	40%
akkerbouw/pluimvee	1	0	0%
akkerbouwKLEI	38	15	39%
akkerbouwZAND	10	5	50%
andere opengrond	2	1	50%
bio opengrond	1	1	100%
bio-akkerbouw	6	3	50%
bio-melkvee	10	6	60%
bloembollen	14	4	29%
combinatiebedrijven	3	1	33%
fokvarkens	10	2	20%
gesloten varkens	15	9	60%
kalvermesterij	6	2	33%
legkippen	14	5	36%
melkvee/varkens	24	11	46%
melkveeKLEI	29	16	55%
melkveeVEEN	26	15	58%
melkveeZAND	44	29	66%
opengrondsgroente	11	2	18%
vleespluimvee	11	8	73%
vleesvarkens	10	5	50%
onbekend		2	1%
Totaal	300	148	49%

De leeftijdscategorieën van de respondenten zijn als volgt:

- 1,5% jonger dan 26 jaar;
- 17% tussen 26-35 jaar;
- 38% tussen 36-45 jaar;
- 26% tussen 46-55 jaar;
- 15% tussen 56-65 jaar;
- 3%, 65 jaar of ouder.

De fasen van bedrijfsontwikkeling zijn als volgt:

- 12% is bezig met overname van het bedrijf;

- 11% heeft het bedrijf de laatste vijf jaar overgenomen;
- 35% is bezig met uitbreiding van het bedrijf;
- 41% is bezig met optimalisatie van het bedrijf;
- 41% is betrokken in voortzetting van het bedrijf;
- 7% is betrokken bij de overname van het bedrijf door zoon/dochter;
- 6% is betrokken bij bedrijfsbeëindiging;
- 1,5% andere ontwikkeling.

Meerdere antwoorden waren mogelijk waardoor de percentages niet cumulatief zijn.  
De algemene non-respons-gegevens zijn als volgt:

Respons:	Aantal respondenten	Percentage
Respons	148	49
geen interesse	4	1,3
geen tijd, te druk	18	6,0
duurt te lang	3	1,0
te moeilijk	1	0,3
doet nooit mee	5	1,7
te laat ingestuurd	36	12
sterfgeval, ziekte	3	1,0
opkoopregeling	1	0,3
nvt op ons bedrijf	5	1,7
weigert	3	1,0
onbekend	73	24
Totaal	300	100

De respons en non-respons is als volgt verdeeld naar categorie:

	Akkerbouw	Tuinbouw	Graasdieren bedrijf	Hokdieren- bedrijf	Gewassen- combinatie	Veeteelt combinatie	Gewassen en veeteelt combinatie	Onbekend
	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal	Aantal
respons	23	8	84	29		2		2
geen interesse	2			2				
geen tijd, te druk	4	3	6	3			2	
duurt te lang	1		2					
te moeilijk	1							
doet nooit mee	3		2					
te laat ingestuurd	3	7	15	9	1	1		
sterfgeval, ziekte			2	1				
opkoopregeling				1				
nvt op ons bedrijf		5						
weigert			1			1	1	
onbekend	17	5	31	17		2	1	





Onderzocht is in hoeverre de responsgroep afwijkt van de non-responsgroep voor de volgende variabelen:

- Opgelegde fosfaatheffing;
- Opgelegde stikstofheffing;
- Fosfaatoverschot;
- Stikstofoverschot;
- Rentabiliteit;
- Leeftijd;
- Omvang (NGE).

Het blijkt uit analyse dat voor de gehele groep er geen significante verschillen zijn. Wanneer gekeken wordt naar subgroepen, dan is er binnen de groep 'melkveehouders' wel een significant verschil (sig. 0,002) voor de variabele opgelegde stikstofheffing waarbij de respons-groep significant meer stikstofheffing opgelegd heeft gekregen dan de non-respons-groep. Zowel van de intensieve als niet intensieve bedrijven heeft ongeveer 60% gereageerd (respectievelijk 60,2 en 60.5%).

### *Weging*

De gestratificeerde steekproef is genomen uit het Informatienet-bestand dat representatief is voor de variabelen 'bedrijfstype' en 'omvang'. De variabelen in dit onderzoek met betrekking tot het kennisdomein kennen geen directe samenhang met de basis waarop het Informatienet-bestand is gebaseerd. Gekeken is in hoeverre de onderzoeksresultaten zich verhouden ten opzichte van de Informatienet-populatie door het uitvoeren van een weging. De weging stelt dat een bepaald Informatienet-bedrijf een vooraf vastgesteld aantal bedrijven vertegenwoordigt met eenzelfde bedrijfstype en omvang. Zoals blijkt uit onderstaande tabel met gewogen en ongewogen waarden van de belangrijkste conclusies opgenomen in de samenvatting, dat de verschillen tussen de gewogen en de niet gewogen resultaten in het algemeen klein zijn ( een absoluut verschil tussen de 1- 4% en een relatief verschil van maximaal 7,4%). De verschillen in het bereik over meerdere vragen zijn enigszins groter (absolute afwijking in bereik tussen 1 en 14%), echter niet noemenswaardig leidend tot verschillen in uitspraken.

Stelling	Niet gewogen % uit onderzoek	Wel gewogen % uit onderzoek
Bekendheid agrariërs met Nitraatprojecten	58%	55%
Specifiek kennis opgedaan uit projecten	53%	52%
Intensieve kennisverwerwers	23%	24%
Gebruik gemaakt van kennisbon	55%	52%
Positieve meningen over de verworven kennis (diverse stellingen)	Tussen 40%-45%	Tussen 41%-47%
Invloed kennis op bewustwording over de mineralenproblematiek	Tussen 37%-54%	Tussen 45%-52%
Door kennis meer inzicht in aanpassing mineralenmanagement op kostenbesparing	58%	62%
Door kennis meer inzicht behalen wettelijke normen voor	54%	58%

bedrijfssituatie		
Invloed kennis op het nemen van operationele maatregelen t.b.v. mineralenmanagement (divers)	Tussen 50%-82%	Tussen 42%-88%
Invloed kennis op het nemen van strategische maatregelen t.b.v. mineralenmanagement	Tussen 40%-76%	Tussen 32%-77%

## Bijlage 6      Deskundigen

Onze dank gaat uit naar onderstaande deskundigen voor het advies dat zij hebben gegeven, de tijd die zij hebben vrijgemaakt en de kennis die zij met de onderzoekers van deze evaluatie hebben gedeeld.

Naam	Achtergrond
Uitvoeringsinstanties geïnterviewden:	
Wout van Benthem,	AID: handhaving en controle
Lex van Mierloo,	
Bert de Vos,	
Harry Kamphuis,	
Sierd de Jong	
Wim Hendriks,	Bureau Heffingen: registratie Minas, MAO en Rechten
Adriaan van Bergen,	
Hiskia Begeman,	
Roderick Krol,	
Dianne Brouwer-Kroeze,	
Mirjam Wezenberg,	
Henk van der Zeijden,	
Marjan Bakker,	
Annet Spriensma,	
Johan Jansma,	
Dick Oele,	
Hendrik Mulder	
Dorien Rensen,	LNV-loket: uitvoering Meststoffenwet
Hanneke Winter	
Peter Munters	Dienst Bureau Registraties: perceelsregistratie
Ervaringsdeskundigen geïnterviewden:	
Jeroom Remmers	beleidsmedewerker landbouw en natuur, SNM
Martin Houben	Bestuurder LTO –Varkenshouderij
Hans Blok	Blonk Milieu Advies – deskundige milieubelasting intensieve veehouderij
Johan van Dijk	Cumela – secretaris meststoffendistributie
Wim Thus	Rabobank – sectordeskundige
Mark van den Eijnden	Technisch directeur De Hoeve BV, initiatiefnemer Milieukeurvarkensvlees
Chris Hoeve	varkenshouder Oirschot

Wyno Zwanenbrug	vice voorzitter NVV
Wetenschappelijke deskundigen:	
Dr. Ir. Paul Berentsen	WUR – Maatschappijwetenschappen – Agrarische bedrijfsconomie
Dr. Geoffrey Hagelaar	WUR – Maatschappijwetenschappen – Bedrijfskunde
Dr. Peter van Baalen	EUR – Bedrijfskunde – Beslissings- en Communicatiewetenschappen
LEI-deskundigen:	
Jan Willem van der Schans	LEI – management van publieke organisatie
Co Daatselaar	LEI – melkveehouderij en beleid
Peter van Horne	LEI – pluimvee
Gerben Doornewaard	LEI – praktijkcijfers
Harry Luesink	LEI – mest- en mineralen – modelvorming
Deelnemers 1 <sup>e</sup> expertmeeting ter bepaling van invalshoeken:	
Geoffrey Hagelaar	
Paul Berentsen	
Peter van Baalen	
Jan Willem van der Schans	
Harry Luesink	
Co Daatselaar	
Deelnemers 2 <sup>e</sup> expertmeeting ter bespreking van bevindingen en verklaringen voor gedrag:	
Geoffrey Hagelaar	
Peter van Baalen	
Jan Willem van der Schans	
Harry Luesink	
Wim Thus	
Mark van den Eijnden	
Chris Hoeve	